Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG)
Universidad del CEMA

Documento de Trabajo Nº 2
Julio de 2004
http://www.cema.edu.ar/ceieg

EL SUSTENTO TEÓRICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN MENEM (1989-1999)

Por Mariana Souto Zabaleta
Abogada, Magíster en Relaciones Internacionales (FLACSO),
Licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales,
Profesora de la Universidad del Comahue,
Profesora Asistente de la Universidad del CEMA

ABSTRACT

This paper discusses the central aspects of the theoretical framework underlying the foreign policy of the Menem Administration's two terms (1989-1999). It comprises two distinct yet closely related realms: foreign policy itself (including both its formulation and implementation) and the theoretical debate from which it sprang and which it fed back into.

RESUMEN

Este trabajo es una reflexión acerca de los aspectos centrales del sustento teórico de la política exterior del gobierno Menem durante sus dos mandatos (1989-1999). Abarca dos ámbitos específicos pero estrechamente relacionados: el de la gestión de la política exterior (incluidas ambas su formulación e implementación) y el del debate teórico del que ésta emergió y retroalimentó.

Advertencia - *Disclaimer*
La serie de Documentos de Trabajo del CEIEG se publica a los efectos de adelantar estudios e investigaciones de la incumbencia de nuestro Centro. Todos los trabajos están firmados y expresan los puntos de vista individuales de sus autores, sin reflejar necesariamente las opiniones de la Universidad del CEMA, del mismo CEIEG ni de otras instituciones a las que dichos autores estén vinculados. La UCEMA no asume responsabilidad alguna por el contenido de los Documentos, que son de la exclusiva responsabilidad de quienes los firman.

El Sustento Teórico de la Política Exterior de la Administración Menem (1989-1999)

Mariana Souto Zabaleta

Introducción: las reflexiones en la década previa

Este trabajo tiene como objetivo presentar los aspectos centrales del sustento teórico en el que se basó la política exterior implementada por la administración Menem en el período que cubre sus dos mandatos de gobierno (1989-1999). Para el cumplimiento de este objetivo nos moveremos entre dos ámbitos específicos pero estrechamente relacionados: el ámbito propio de la gestión de la política exterior (incluyendo tanto su formulación como su implementación) y el ámbito de la reflexión teórica en torno a ella. Con respecto al primero de ellos, nuestra mirada se dirige a la "rationale" subyacente a las acciones implementadas en una búsqueda por captar el "espíritu" detrás de cada una de ellas. En sí, lo que nos interesa es la identificación de las "razones fundamentales" que motivan la implementación de determinadas acciones en materia de política exterior.[1] No obstante, para delinear en su merecida profundidad los principales lineamientos del sustento teórico de la política exterior implementada en los noventa se requiere no sólo una minuciosa tarea dirigida a captar la lógica implícita en las acciones desarrolladas sino también contextualizar esa lógica en el marco de las reflexiones teóricas que la precedieron, acompañaron y sucedieron. Esto es así, desde que esa "rationale" no emerge y transcurre en el vacío sino en un especial clima de reflexión que le da significado. Es por esto que también merece un destacado lugar el segundo de los ámbitos al que hicimos referencia.

Por lo anterior, entendemos que resulta esencial un breve repaso del estado de las discusiones que, en la materia, se desarrollaron en la década previa. Gran parte de esa década significó en términos del debate teórico en materia de política exterior un importante punto de inflexión. La totalidad de los autores coinciden en señalar que el advenimiento de la democracia marca el comienzo de reflexiones más serias y sistemáticas en torno a la cuestión de la inserción argentina en el mundo. Esa década en su conjunto se constituirá en escenario de profundas discusiones que tomarán a la política exterior implementada por el presidente Alfonsín como eje empírico sobre el que se estructurarán los diferentes análisis. Este despertar analítico estuvo fuertemente signado por el quiebre esencial que significó la Guerra de Malvinas para las reflexiones en torno al posicionamiento de la Argentina en el mundo. Como afirmó Paradiso hacia fines de esa década, "a lo largo de los años ochenta la posición de Argentina en el mundo y las orientaciones de su política exterior han sido objeto de un intenso debate. La situación de marginamiento y descrédito a que llevaron al país los comportamientos del Proceso de Reorganización Nacional y la traumática experiencia de la Guerra de Malvinas no podían sino estimular esta discusión"[2] Tulchin nos recuerda al respecto que, "el país tocaba fondo después de la Guerra de las Malvinas cuando, en la frase de Carlos Escudé, se convirtió en país paria, frustrado en sus objetivos principales, alienado de sus aliados tradicionales, enredado en querellas y contenciosos con sus vecinos, desprovisto de amigos lógicos y fieles, y sin comprender al mundo a su alrededor".[3]

Escudé y Fontana entienden que, en ese contexto "la necesidad de una aproximación 'desarrollista' a las políticas exterior y de seguridad de la Argentina se volvió crecientemente clara a medida que los fracasos y consecuencias improductivas de políticas inspiradas en el prestigio y por objetivos orientados al poder se volvieron dramáticamente claros".[4] Para los autores, no obstante, esto no fue suficiente para convencer a un público más amplio o para influenciar políticas. Desde su perspectiva la Guerra de Malvinas de 1982 proveyó argumentos mucho más dramáticos para refocalizar esas políticas con una aproximación ciudadano-céntrica. De acuerdo a los autores, lo que comenzaba a ser cuestionado eran las premisas de los paradigmas prevalecientes previamente basados en la dependencia (América Latina), en la escuela realista (angloamericana) y en la escuela geopolítica (Alemania). Estos enfoques habrían generado una ideología ecléctica, parcialmente importada y parcialmente vernácula, enfatizando la importancia del territorio, de los equilibrios militares, del poder del Estado, y de la autonomía como metas finales de las políticas exterior y de seguridad de un país.[5]

De este modo, y tal como ha sido señalado por Colacrai de Trevisán, "un nuevo ímpetu en el desarrollo de estudios sobre política exterior argentina se produce a partir de los años ochenta y singularmente, con el advenimiento del proceso democrático."[6] No obstante, y como lo testimonian los diferentes trabajos sobre la conducción de los asuntos externos del gobierno de Alfonsín ni el aprendizaje de los horrores del Proceso ni la democracia en sí misma bastaron como circunstancias aglutinantes en los análisis sobre política exterior en esos tiempos. Si bien todos los autores destacaban la obligatoriedad de generar cortes profundos con el pasado, claras diferencias surgían a medida que avanzaba la gestión del gobierno radical cuando llegaba la hora de dar contenido y significado concreto a la tan clamada redefinición de las estrategias de inserción externa del país. Al decir de Tulchin la problemática fundamental para la Argentina democrática en sus relaciones internacionales era la reinserción del país en la arena internacional.[7] Pero aunque fuera unánimemente percibida esta necesidad, la modalidad en que dicha reinserción debía tener lugar no despertaba consensos. Trabajos de los años tempranos de la década comienzan a manifestar una serie de "polaridades" que serían emblemáticas a lo largo de los ochenta y persistirían, aunque casi con más nostalgia que con firmeza argumental, en la década siguiente. Aparecen así definiciones de como debía concebirse a la mismísima política exterior de las que se derivaban una serie de consecuencias concretas en torno a las alternativas de inserción internacional de nuestro país.

Para algunos autores la reinserción debía plantearse desde lo que se denominó "política exterior independiente". Pérez Llana señalaba que una política exterior independiente era el resultado de una decisión societal que suponía la aceptación de los costos que la opción implicaba y una visión de largo plazo. Para el autor "el primer paso hacia el objetivo definido consiste en maximizar la autonomía de decisiones en todos los niveles y en todos los subsistemas que componen la sociedad (...) Se trata de una voluntad de alcanzar una situación en donde se decide para y por sí mismo".[8] Aunque el autor reconocía que la autonomía siempre es relativa insistía en que esta debía "ser un objetivo que diariamente se tratará de alcanzar a través de una permanente acción internacional que deberá consistir en estirar 'los límites de borde' que condicionan al país, esto es tratar de ensanchar, cada día, el margen de maniobra externo".[9]

Frente a esta posición, Escudé se oponía a asignar como objetivo de la política exterior la maximización de la independencia de un país. Para el autor, la independencia era, fundamentalmente, una consecuencia del *poder*. “En este mundo de interdependencias, cuanto más poder tiene un país, más independiente es, y cuanto menos poder tiene, tanto menos independiente es. A su vez, el poder es, en las postrimerías del siglo XX, básicamente una consecuencia del desarrollo económico. Por eso es que el objetivo de la política exterior, según una concepción moderna, es maniobrar para insertar óptimamente a un país, política y económicamente, en el mundo (...) Todo gesto de independencia simbólica que tienda a aislar y marginar a un país es contraproducente para su independencia real".[10]

Los ejes del debate por ese entonces introdujeron las temáticas en las que se centraría la reflexión teórica en los años siguientes: en la problemática de la reinserción argentina en el mundo la cuestión de la autonomía, la definición del interés nacional, los contenidos principistas y/o pragmáticos de la política exterior, la relación entre política exterior y política doméstica, aparecen como puntos de debate centrales a los que subyacen especiales concepciones acerca del funcionamiento del sistema internacional y de la inserción de países de las características de la Argentina en dicho sistema. Así, la definición de los lineamientos de la política exterior desde diferentes perspectivas dependerá en parte de las diversas lecturas que se elaboren respecto de las reglas de juego del sistema internacional, y de cómo se conciba a la cuestión del poder en las relaciones interestatales.

Algunos autores reclamaban una especial mirada del funcionamiento del sistema internacional. Para Escudé, resultaba esencial partir de una lectura realista de las reglas de juego de la interacción entre naciones. Para el autor dentro del orden internacional existían prioridades absolutas vinculadas a los intereses vitales de las grandes potencias, ajenas a toda consideración de justicia ideal y abstracta. Escudé concluía que "a un Estado dependiente le queda, aparentemente, tan sólo la tarea de compatibilizar y adaptar sus objetivos e intereses con los de aquellas potencias con hegemonía natural sobre él mismo debido a factores geográficos, histórico culturales y de organización social y económica".[11] En consecuencia, "partir de la base de que el objetivo de la política exterior es maximizar la independencia implica soslayar su carácter técnico, y caer en un juego de valores y objetivos de inspiración decimonónica que atentan, en última instancia, contra la eficacia y el éxito de la política exterior (...) Hay múltiples ejemplos en la historia argentina de las últimas décadas en los que una política basada en la búsqueda de prestigio, enfatizadora de una independencia simbólica, terminó reduciendo el poder efectivo y real del país, restándole en el largo plazo autonomía de decisión. El problema reside en confundir el *poder* con los *símbolos* del poder, y en formular políticas orientadas a esos símbolos, en vez de formular políticas pragmáticas y realistas que, bien coordinadas con las otras áreas de formulación de políticas, tienden en forma poco ostentosa a aumentar el poder real".[12]

No obstante para otros autores, desde una diferente concepción acerca del funcionamiento del sistema internacional, no sólo cabían posibilidades para un planteamiento contestatario respecto de la cuestión del poder en las relaciones interestatales, sino que resultaba imperativo partir de ese planteamiento. Pérez Llana afirmaba que la política exterior independiente representaba la proyección de una sociedad que privilegiba la autonomía de decisiones. Para el autor la política exterior independiente estaba al servicio de un orden internacional basado en la justicia y no en

el derecho del más fuerte. El autor afirmaba "la excusa del realismo no nos debe llevar a postular el uso de nuestra fuerza contra los más débiles, la excusa idealista no nos debe conducir tampoco al debilitamiento y a una actitud pasiva."[13]

Al promediar el gobierno de Alfonsín, y ante las primeras señales de la profundización de una crisis económica sin retorno, las consideraciones en materia de política exterior irán cambiando lentamente de tono. Lo que sí era evidente era que la política exterior se constituía en una de las políticas públicas centrales para el país, y una de las variables determinantes de la viabilidad a largo plazo del nuevo régimen democrático. Así, tanto en el ámbito de las reflexiones académicas como en la interpretación de los aciertos y desaciertos de la política exterior radical, comienza a plantearse con fuerza el juego dicotómico realismo-idealismo que adquiriría una presencia constante en los debates de los años siguientes.

Russell aplicaba este juego al análisis de los primeros años del gobierno radical: "a partir de visiones fundamentalmente 'idealistas' del escenario mundial se fijó una serie de objetivos prioritarios: el aumento de la autonomía nacional, la recuperación de la credibilidad externa, la reinserción activa del país en el mundo, el mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional (...) A poco de andar las realidades del 'power politics' obligaron a la cancillería argentina a realizar un 'giro realista' (...) en la política exterior".[14] El autor explicaba este proceso de adecuación y ajuste como resultado de una serie de causas, a saber, las crecientes dificultades económicas del país, los obstáculos existentes para concertar políticas a nivel multilateral en América Latina, la no superación de un carácter retórico del apoyo europeo, el triunfalismo norteamericano, y la situación de vulnerabilidad externa - agravada por la pesada herencia recibida del gobierno militar.

Frente a esta situación, aunque se reconocían ciertos aspectos de la política exterior del nuevo gobierno democrático, algunos autores insistían en la necesidad de darle a la política exterior un rol instrumental más profundo y de cortar abruptamente con ciertas características tradicionales de la acción externa del país a lo largo de gran parte de su historia. Para algunos autores, la clave tenía que ver con la posición contestataria tradicional de nuestro país. Tulchin indicaba que la explicación del comportamiento internacional de la Argentina (incluido el del nuevo gobierno) se vinculaba a que el éxito demasiado rápido y fácil de la Argentina a fines del siglo pasado había generado una tradición en materia de relaciones internacionales que perduraba, en especial, en la relación con los Estados Unidos. Para el autor, esta tradición ya no estaba vigente, pero distorsionaba fuertemente la perspectiva del mundo que tenían el país y sus dirigentes"[15] Además de este autor, quien más acabadamente trabajó sobre esta línea argumental fue Carlos Escudé.[16] Para el autor el gobierno de Alfonsín representaba una bienvenida moderación. Sin embargo, observaba que la tendencia confrontacionista de la política exterior argentina no había sido neutralizada. En palabras del autor, se continuaba sobrevaluando la capacidad de confrontación internacional del Estado argentino, hecho que redundaba en una disminución de las probabilidades de éxito en los objetivos internacionales más vitales que el gobierno se había fijado. "No se sabe discriminar entre confrontaciones inevitables y vitales para el interés nacional y aquellas que no son ni una cosa ni la otra".[17]

De este modo y a partir de los diagnósticos elaborados acerca de los errores de la experiencia pasada, la relación con los Estados Unidos irá cobrando centralidad.

Tulchin afirmaba en esos años que la Argentina no podía insertarse con éxito en el mundo sin antes o simultáneamente definir sus relaciones con los Estados Unidos. Según el autor, la falta de resolución de su relación con ese país obstaculizaba la evolución de su nuevo rol internacional".[18] Por su parte, Escudé insistía en el apuntalamiento del desarrollo como única fuente real de poder para lo cual era esencial el establecimiento de "alianzas sólidas con aquellos países que tienen el poder de promover o castrar nuestro destino. Desde una posición de dependencia, la estructuración de alianzas firmes con potencias centrales es casi el único punto de partida para la optimización de la inserción internacional de un Estado"[19]

Frente a estos planteos otros autores aún reconociendo la importancia de los Estados Unidos en la región y en el mundo, entendían que era erróneo definir la política exterior en base al tipo de vinculaciones que se establecieran con ese país. Pérez Llana aseguraba que existían otros polos de poder, y que además en los temas conflictivos (plan nuclear argentino, relaciones comerciales con el Este; entre otros) la Argentina debía plantear ante todo el principio de la libertad de acción.[20]

Tan disímiles lecturas despertaban profundas diferencias. En primer lugar, se difería acerca de la magnitud de la importancia de los Estados Unidos para la inserción internacional de nuestro país. En segundo lugar, diferentes interpretaciones emergían acerca de la verdadera relación entre costos y beneficios derivados del establecimiento de determinadas alianzas. Frente a la percepción de algunos autores que minimizaba la magnitud de la importancia de los Estados Unidos para nuestro país, Tulchin indicaba que aunque podía visualizarse un relativo deterioro de la hegemonía económica de los Estados Unidos en términos mundiales, en el contexto latinoamericano la merma de la influencia de los Estados Unidos era muy relativa por lo que era dudoso afirmar que la independencia de acción en América Latina pudiera verse facilitada.[21] Frente a la evaluación de los costos y los beneficios de posibles alianzas, Escudé afirmaba que cuando insistía en la necesidad, por parte de un país dependiente, de adaptarse a los objetivos generales de las grandes potencias con hegemonía natural sobre el mismo, en aras de su propio interés, no se refería a un vasallaje incondicional y aceptación mecánica de la sugerencia más insignificante, sino de evitar confrontaciones con las susodichas grandes potencias en áreas de importancia para sus intereses vitales (incluyendo el plano simbólico). El autor afirmaba: "cuando hablo de la importancia de alinearse, no pretendo que ésta sea una solución mágica para los problemas del subdesarrollo, sino tan sólo que es un paso necesario, aunque de manera alguna suficiente, para aumentar la viabilidad de aquellos pocos países de potencial intermedio que tienen alguna posibilidad de alcanzar un grado de desarrollo más satisfactorio".[22]

Algunos autores proponían alternativas a las que se apelará recurrentemente en la década siguiente. Bruno Bologna afirmaba que era necesaria una acción cooperativa por parte de los países del Sur para superar el atraso o estancamiento del desarrollo de los mismos y para tener una mayor capacidad de negociación con el Norte. El autor aseguraba "no podrá lograrse el desarrollo de un país, si no existe autonomía en las decisiones nacionales y esta autonomía no podrá establecerse de manera individual sino a través de una estrategia global que incluya en un primer momento una región subdesarrollada para luego integrar todas las áreas marginadas del desarrollo del Norte en un proceso de cooperación Sur-Sur".[23] Similarmente Juan Carlos Puig afirmaba que existía la posibilidad de que, "aún dentro de una perspectiva de relaciones internacionales fuertemente asimétricas, se puedan llevar a cabo políticas y estrategias

más o menos autonomizantes", las cuales, en el caso argentino, quedaban enmarcadas dentro de dos escenarios tipo bien diferenciados: el de la dependencia nacional y el de la autonomía heterodoxa. En el primer caso, las elites nacionales aceptan las consecuencias de las relaciones asimétricas, pero tratan de sacar el mejor provecho posible de tales relaciones. En el segundo reivindican aspectos cada vez más significativos para su decisión propia. El autor sostenía "si en los momentos cruciales, a pesar de la improvisación y la ineficiencia con que el gobierno militar manejó el conflicto, recibimos un apoyo sustancial de los países de América Latina y de los No Alineados; si desde el punto de vista del comercio exterior, tropezamos con las políticas proteccionistas de Estados Unidos y de Europa Occidental y, sin hacer mucho esfuerzo, las principales corrientes de nuestros intercambios se dirigen a los países latinoamericanos, socialistas y del tercer Mundo, no podían llegarse a otra conclusión que la política exterior argentina debe seguir las pautas de la autonomía heterodoxa. Hacer buena letra pensando que así se obtienen contraprestaciones interesantes es ilusorio".[24]

Aunque con matices y un llamado más realista a la aceptación de la situación argentina en el mundo Russell indicaba que "el único sentido posible de una posición de no alineamiento real y no retórica es la decisión de aumentar la capacidad de decisión autónoma, especialmente en el ámbito de las relaciones entre las superpotencias y las naciones inscriptas en sus áreas de influencia. Para un país como Argentina una postura de este tipo conduce necesariamente al incremento progresivo del nivel de sus 'disensos metodológicos' con los Estados Unidos. Sin embargo, esta ampliación de puntos de divergencia -hecho natural e inevitable en la medida en que Argentina logre avanzar en sus objetivos de desarrollo nacional independiente- no implica traicionar la occidentalidad del país (...) el No Alineamiento es una herramienta importante para operar activamente sobre la dinámica de la confrontación estratégica mundial tratando de contribuir a la distensión y al fortalecimiento de la paz".[25]

Así, sobre los ejes descriptos, las reflexiones a lo largo de la década culminaron en la conformación de un importante cuerpo de trabajos sobre política exterior, algunos de los cuales se orientarían a la construcción de teoría normativa desde la periferia con importantes variaciones en términos de la producción de esquemas teóricos acabados. El tema central de debate se vinculaba principalmente con el tipo de perfil que debía asumir la Argentina en su inserción externa y con la definición de las mejores alianzas existentes para optimizar esa inserción. El punto de quiebre claramente tenía que ver con la vinculación con los Estados Unidos. La centralidad de esta cuestión queda demostrada con la realización, en octubre de 1987, de un seminario internacional dedicado al análisis de las relaciones argentino-norteamericanas hacia fines de los ochenta, organizado por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. En el prólogo del libro que reúne los trabajos presentados en el seminario los compiladores señalaban "Las relaciones con Estados Unidos revisten una importancia capital para la Argentina. Estados Unidos no es sólo la potencia dominante en el ámbito hemisférico sino además, uno de los polos centrales del equilibrio de poder mundial (...) la apropiada consideración del papel de los Estados Unidos en el hemisferio y en el conjunto del sistema internacional, así como las principales tendencias de su evolución contemporánea (...) constituyen un insumo esencial en la formulación de la política exterior argentina".[26] Así, este libro marcaría la instancia en la que las ideas se van consolidando y aparecen con más claridad los lineamientos sobre los que se basarán los

debates en la década siguiente. Será el ámbito además en el que emergerán debates más explícitos en torno a la necesidad de desarrollar un enfoque "realista" desde la periferia.

Como hemos visto el reconocimiento de la necesidad de una política exterior realista se hizo presente desde varios frentes, incluido el propio gobierno. No debe confundirse el significado del término realismo para la teoría angloamericana de las relaciones internacionales con el que se le pretendió otorgar en el marco de los debates sobre política exterior argentina.[27] Quién por primera vez utilizó la expresión en este sentido fue Russell en el seminario de 1987 al que hicimos referencia anteriormente. En palabras del propio autor su referencia al "realismo periférico" apuntaba a dos cosas: señalar los problemas teóricos y prácticos que presentan tanto los enfoques juridicistas e idealistas clásicos como las perspectivas geopolíticas tradicionales que habían dominado largamente la aproximación académica al estudio de la política exterior argentina, y traer al debate de nuestro país los desarrollos teóricos y las disputas generadas dentro de la teoría realista y analizar su validez para reformularla, aprovechar lo útil de ella y, a partir de allí, pensar en términos de una 'teoría normativa' que pudiera servir de orientación a la política exterior del país. Con respecto al primer punto, al autor le interesaba señalar la esterilidad de las políticas de confrontación con los países centrales por razones ideológicas, por sentimentalismos subjetivistas o por mera ignorancia o ingenuidad; y la inconveniencia del ejercicio de políticas de poder en el ámbito subregional. En palabras de Russell, "cuando alguna vez aludí al 'realismo periférico' tenía en mente (...) la necesidad de que no nos equivocáramos en el diagnóstico de las tendencias del orden mundial y en el reconocimiento de los límites que ese orden impone a un país como Argentina (...) pensaba en la necesidad de que debatiéramos, a partir de los supuestos del realismo, los caminos más aptos para aumentar nuestra cuota de poder en el sistema internacional, única forma que conozco para consolidar autonomía".[28]

No obstante, a partir de un consenso explícito el concepto de '"realismo periférico"' será reservado enteramente a la teoría normativa elaborada por Escudé quién en 1987 presentó de forma más acabada los lineamientos de este enfoque surgidos de sus trabajos a lo largo de la década del ochenta.[29] Para Escudé el realismo de la periferia implicaba no subestimar la situación de vulnerabilidad de largo plazo a la que están sometidos los países dependientes, más aún cuando a eso se sumaba su escasa relevancia estratégica. Ese realismo lo llevaba a concluir que la política exterior de un Estado dependiente, vulnerable y poco estratégico debía desideologizarse en la mayor medida posible, sometiendo toda decisión a un cálculo de costos-beneficios materiales. Para el autor la reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la política exterior de un Estado dependiente y se constituía en un principio básico para el desarrollo de un "realismo periférico". Y en 1987 indicó lo que en sus términos debía ser la estrategia de política exterior de un país de las características de la Argentina que puede resumirse en la siguiente idea: la política exterior de un Estado dependiente, vulnerable y poco estratégico debe diseñarse con vistas a las confrontaciones de orden económico, posibles o probables en el mediano y largo plazo, y con previsión de las emergencias nacionales e internacionales que inevitablemente se producen en el tiempo largo. La política exterior debe tener, en su dimensión política, la función primordial de reducir costos y riesgos de mediano y largo plazo, posicionando favorablemente a un país como la argentina por medio de la cooperación con las grandes potencias en todos aquellos campos en los que no está en juego en interés nacional de la nación. "Cuando está comprometida la viabilidad económica misma del país a causa del endeudamiento,

las confrontaciones, prudentemente manejadas, deben reducirse al ámbito exclusivo de lo económico. En lo político es aconsejable una cooperación estrecha con las grandes potencias occidentales, particularmente con los Estados Unidos, en cuya área de influencia (...) este país se encuentra. Este es un principio de conveniencia a largo plazo que no brinda garantía alguna de éxito sino que busca minimizar costos y riesgos".[30] Frente a esta completa asignación de significado al concepto de "realismo periférico", distintos autores buscaron diferenciarse: algunos criticando duramente al propio realismo[31], y otros proponiendo enfoques alternativos. Russell se diferenciará del significado que Escudé le da al concepto. Si bien reconoce los límites que el orden internacional impone a la Argentina, desde su punto de vista, una visión realista de la periferia debería partir de una visión diferente de las relaciones internacionales. Precisamente en búsqueda de este distanciamiento, Russell produciría un enfoque alternativo años más tarde al que denominaría neoidealismo periférico.

En medio de estos debates, y de la gestación de los primeros lineamientos de enfoques normativos, el gobierno de Menem generaría en materia de política exterior el corte abrupto con el pasado que se había reclamado y debatido en la década previa a partir de una especial "rationale" motivante de cada una de las acciones implementadas.[32]

La "rationale" de la política exterior implementada en los noventa

Si bien la administración radical había modificado ciertos patrones tradicionales de inserción externa, las circunstancias en las que el país se encontraba inmerso hacia fines de la década de los ochenta (especialmente, la crisis económica) obligaron a pensar en la necesidad de realizar importantes transformaciones en la materia. Esta necesidad, que adquirió presencia creciente en los debates teóricos que se produjeron en esos años indudablemente marcó un camino a las nuevas autoridades. Russell afirmaba que más allá de los disensos retóricos, era bastante claro entonces que los dos partidos con posibilidades de ganar (radicalismo y peronismo) presentaban muchas más coincidencias que diferencias en relación con los criterios ordenadores de la política exterior que pondrían en marcha. Para el autor el "achicamiento' de las diferencias entre ambos candidatos resultaba de una constatación muy simple: "por un lado, que Argentina se encontraba en una situación de extrema fragilidad y vulnerabilidad externas y, por otro, que la segunda fase de la transición democrática del país estaba claramente dominada por las 'urgencias' económicas".[33]

Si bien estos condicionamientos pudieron haber marcado un camino obligado a las futuras autoridades, en el ámbito de la reflexión teórica en torno a la inserción argentina en el mundo hacia fines de los ochenta, existía algo más que un cúmulo de "disensos retóricos". El diagnóstico sobre la situación de la Argentina contaba con mayor consenso que en años anteriores por parte de políticos y académicos, aunque las alternativas para superar la situación vigente seguían abriendo frentes de discusión, especialmente entre estos últimos. Así, la orientación que el nuevo gobierno le daría a la conducción de los asuntos externos implicó claramente una opción si tenemos en cuenta las propuestas que efectivamente se habían elaborado a lo largo de la década anterior. Esta opción se basaba en una serie de lineamientos que, adoptados desde el comienzo del nuevo gobierno, constituirían el basamento lógico de la política exterior argentina a lo largo de los noventa a través de sus dos cancilleres (Domingo Cavallo y Guido Di Tella) sin cambios perceptibles entre una y otra gestión. Puede afirmarse que no

existieron en todo ese tiempo cambios de rumbo quizás debido a que la política exterior se convirtió en una verdadera política de Estado basada en un sólido cuerpo argumental que permitió otorgar una especial racionalidad motivante a cada una de las acciones implementadas.

El presidente Menem manifestó tempranamente los lineamientos de la futura política exterior: "Mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas favorables para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país".[34] A partir de este lineamiento, definió con claridad cual sería el foco en torno a las futuras relaciones preferenciales: "En este marco asignamos gran importancia a nuestras relaciones con Estados Unidos (...) Estoy convencido de que debemos buscar una relación especial con América del Norte".[35]

En los primeros meses del nuevo gobierno y ante la pregunta acerca de cuáles serían los puntos centrales de la nueva política exterior argentina, Domingo Cavallo respondió: "El realismo. Nuestro país ha ido perdiendo posiciones no sólo económicas sino de presencia política en el mundo. Fundamentalmente, por razones de su fracaso económico, de su inestabilidad, su estancamiento, y en mi opinión, nuestra política exterior no fue realista. Hemos tratado de tener presencia y hacer discursos muy principistas sobre temas diversos, muchos de los cuales están muy alejados de nuestra problemática cotidiana y no hemos enderezado adecuadamente nuestra política exterior a facilitar la solución de los problemas económicos y sociales que aquejan a los argentinos".[36] Así, desde el comienzo se intentó mostrar con claridad la firme intención de practicar un profundo corte con el pasado. Para el canciller Cavallo, la nueva política exterior sería contraria a la tendencia pasada: "estaremos preocupados por establecer relaciones exteriores que faciliten la integración económica de Argentina con la economía mundial, atrayendo capital y resolviendo problemas que afectan a nuestro pueblo".[37] El canciller ejemplificaba su pisición apelando al caso japonés. "El Japón perdió la Segunda Guerra Mundial. Y hoy, el Japón tiene una presencia muy importante en el mundo. ¿Por qué logró tener una presencia muy importante en el mundo? No fue por los discursos que los ministros de Relaciones Exteriores o primeros ministros japoneses hayan pronunciado sobre cuestiones del enfrentamiento Este-Oeste, o sobre cuestiones de interés estratégico de los Estados Unidos o de la Unión Soviética desde el ´46 en adelante, sino porque el Japón fue capaz (...) de poner en marcha su economía, consolidar un poder económico muy importante, y por esa vía tener una gravitante presencia en el mundo. Yo creo que la Argentina va a defender mucho más su soberanía en las Malvinas si es capaz de incrementar su poder económico. Por eso, cuando hablo de realismo hablo de mecanismos de defensa de nuestros intereses que no reduzcan las posibilidades de que aprovechemos inteligentemente nuestro litoral marítimo en la pesca o que tengamos una relación económica fluida con Europa"[38]

Aún reconociendo ciertos aciertos de la administración anterior, los lineamientos de la nueva política exterior comenzaron a diferenciar con claridad a la nueva gestión. El

canciller Di Tella afirmaba al respecto: “Estimo que la política que hemos seguido es una continuación en cierto sentido de la política que comienza en el año 1983 con la democracia, que hace esto posible, pero básicamente la política que comienza en 1989 hace un cambio externo e interno".[39] Y agregaba "Lo que hemos hecho, básicamente, empezando en el año 1982, pero sobre todo en el año 1989, es un cambio de alianzas o de perspectivas".[40] Para el canciller, abril de 1982 era una fecha clave desde el punto de vista de la dolorosa lección histórica que le había tocado aprender al país, "porque esa fecha no sólo marca esa malhadada guerra, sino que también señala la interrupción de prácticamente todo el abundante apoyo directo que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos le había brindado al gobierno militar argentino. Abril de 1982 es una fecha que ilustra los costos de la confrontación y el precio del desafío para un país como el nuestro"[41]. Sin embargo, Di Tella advertía que no obstante esos costos y a pesar de la restauración de la democracia en 1983, la Argentina no estaba aún preparada para enfrentarse a la realidad, esa realidad que le indicaba que su enfoque confrontacionista de la política exterior sólo le producía daños irreparables al país. De acuerdo al canciller, si bien los peores excesos de la política exterior del anterior régimen militar habían sido eliminados, el gobierno había optado por no innovar en varios temas altamente irritativos (entre ellos la política de Malvinas, la política nuclear y la política misilística). "Así, la Argentina continuó pagando los costos de sus desafíos, que se sumaban a las distorsiones acumuladas en su economía durante décadas, al déficit fiscal y a la hiperinflación, para culminar en una transferencia apresurada del mando presidencial."[42]

Es por este diagnostico que la nueva administración decidió imprimirle un carácter totalmente diferente a la política exterior. Di Tella afirmaba que si el espíritu que animaba a la nueva política exterior podía caracterizarse en pocas líneas, este era el de "eliminar los obstáculos políticos externos que el exceso de confrontaciones del pasado había interpuesto entre la Argentina y el logro de sus objetivos económicos".[43] Y agregaba “si tuviera que elegir tres palabras para definir esta política exterior que estamos llevando adelante yo diría que ellas son: pragmatismo, integración y apertura (...) con este trípode anunciado, podemos avanzar en relaciones maduras con los países centrales y sostenerlas, en el nivel de mayor eficacia, con todos los países de la tierra, directamente y a través de los organismos que representan la comunidad internacional.”[44] Este espíritu pragmático estaba sostenido por una especial lectura de las reglas de juego del sistema internacional y una clara y precisa definición del interés nacional que la política exterior debía perseguir. Esto conducía asimismo a una especial percepción respecto de los contenidos pragmáticos y/o principistas que debían animar a la política exterior, y a determinar el lugar que ésta ocupaba en el marco de las restantes políticas públicas, en especial la política económica.

Para la nueva administración, la política exterior debía concebirse en estrecha relación con las demás áreas de gobierno, en especial la política económica. Para el canciller Cavallo, la clara determinación de recrear las instituciones económicas que el Presidente Menem había adoptado en 1989, no podía carecer de correlato en materia de inserción externa. Ello implicaba la necesidad de cambiar profundamente las características de la inserción Argentina en el mundo[45] En palabras del primer canciller "la política exterior no podía seguir siendo interpretada en forma aislada sino que había que integrarla como parte del programa de gobierno del presidente de la Nación"[46] Desde esta racionalidad comenzaron a ocupar un lugar destacado los aspectos comerciales, económicos y financieros de la política exterior. En palabras de Di Tella “La política exterior no es

90% de política y 10% de economía (...) una proporción de más de la mitad está al servicio de la política económica"[47] Esta idea explica que se haya procedido de inmediato a la incorporación del Servicio Comercial Exterior a la Cancillería. Para el canciller todo esto se vinculaba a un nuevo énfasis totalmente pragmático en las relaciones exteriores. Así, alcanzar éxitos en materia externa y en materia económica era una cuestión casi indivisible. Se trataba de un camino de doble vía. La política económica debía orientarse al mejoramiento del posicionamiento internacional del país, y la política exterior debía brindar un marco de confianza para el mejoramiento de la situación interna. El canciller señalaba con respecto al Plan Brady: "yo no digo que la política exterior haya permitido el Plan Brady, pero el país ha accedido al plan como consecuencia de las enormes transformaciones internas, pero también de la política exterior que ha dado seguridad a la nación."[48]

Este énfasis en la imperiosa necesidad de erigir a la política exterior como complemento de la política doméstica derivaba de una lectura de la experiencia histórica del país que le atribuía a ésta una tendencia a sobrestimar la capacidad propia quitando importancia a esta interpenetración entre política exterior y política doméstica. Para el nuevo gobierno el aislacionismo y la excesiva confianza en los recursos propios como motor del desarrollo habían contribuido a que nuestro país permaneciera al margen del flujo de inversiones destinadas a la producción. Para el gobierno la captación de inversiones extranjeras adquiría un interés esencial, como medio para impulsar el desarrollo de todo el potencial de la economía En palabras del canciller Di Tella, el giro operado en la política exterior se basaba entonces en "eliminar las confrontaciones políticas innecesarias con las grandes potencias, a los efectos de aumentar nuestra capacidad de negociación en los temas que son importantes para nuestro futuro y de generar percepciones positivas que hagan del país un lugar más seguro y más atractivo para el inversor".[49] En definitiva, la política exterior estaba en estrecha relación con la política general del país, "a su servicio, no como una lujosa abstracción sino para lograr el bienestar del pueblo argentino".[50]

Esta política exterior "realista y pragmática" exigía una cruda lectura del funcionamiento del sistema internacional y del espacio que en el mismo le cabía a un país con las características de la Argentina. El nuevo gobierno entendía que, a inicios de la década pasada, "la Argentina era un país de creciente marginalidad en el mundo occidental. Nuestra posición geográfica de lejanía se había ido agravando por nuestro progresivo deterioro económico y político. Tal situación hacía que no fuéramos centro de interés desde el punto de vista estratégico y, desde criterios puramente económicos, nuestra posición había seguido descendiendo en el escenario internacional. Deprimidos económicamente, con un pesado endeudamiento externo y con una población de apenas 32 millones de habitantes, nuestra presencia era de poca o nula relevancia en el concierto internacional".[51] Di Tella explicaba esa situación como resultado de una suerte de tendencia histórica a sobrevaluar el rol de nuestro país en el mundo, relacionada a su vez con la desarticulación de los parámetros de inserción derivados de la especial relación con Gran Bretaña. En palabras del canciller, la Argentina había tenido una inserción clara en el mundo moderno, desde fines del siglo pasado a través de su especial relación con Gran Bretaña. Cuando esta relación se empezó a debilitar en la década de 1930 en adelante, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, nuestro país quedó desconcertado y proyectando con gran dificultad sus relaciones internacionales. Esta actitud aislacionista llevó también a tener una actitud de confrontación con los principales países del mundo. Una cosa iba junto a la otra. El

acercamiento de la Argentina a un grupo de países con dificultades en su desarrollo, no alineados, por razones que podían ser valederas en ciertas épocas, o para ciertos países, no se justificaban para Argentina"[52]

En el entendimiento de la nueva gestión era posible afirmar la existencia en la historia argentina de una suerte de ilusión "Argentina potencia" que "impidió que comprendiéramos en qué medida nosotros necesitábamos del mundo. Esa fantasía nos impulsó a adoptar políticas aptas quizá para una gran potencia, pero peligrosas y costosas para un país que dependía, para su prosperidad, de una inserción internacional que le permitiera exportar su producción alimentaria en las mejores condiciones posibles. La dolorosa realidad es que la Argentina estaba en condiciones de aspirar al dignísimo nivel de riqueza y poder de países como Australia o Canadá pero creyó que podía aspirar al juego de una gran potencia y como consecuencia terminó perdiéndolo casi todo"[53] Esta auto-percepción equivocada habría conducido al país a una tendencia clara al aislacionismo que privilegiaba a la autonomía como criterio rector de la política exterior. Para el canciller "el problema básico de la Argentina, o por lo menos uno de los problemas básicos ha sido una política de aislamiento con respecto a las corrientes mundiales culturales, económicas, políticas (...) Haber querido hacer un modelo autárquico en el orden económico y un modelo autárquico en el orden tecnológico, no podía sino terminar muy mal. Así, la declinación argentina está claramente asociada a ese proceso".[54]

Esta visión de la experiencia argentina en materia internacional llevaba al nuevo gobierno a un replanteo profundo de las posibilidades de la Argentina en su inserción externa. Resultaba claro que la única salida viable se vinculaba al fortalecimiento de la posición del país en el mundo que, en su concepción, el canciller, sólo podría alcanzarse a través del desarrollo económico. El canciller se preguntaba en relación al problema Malvinas "¿cómo presiona usted a Gran Bretaña?, ¿cómo lo hace, más allá de una exhortación ética y moral y del reclamo jurídico ante las Naciones Unidas? (...) El mensaje clave, la presión clara, se producirá cuando la Argentina tenga un producto bruto como el que debería tener"[55] Di Tella afirmaba que el gobierno había optado por "un cabal realismo en términos de cuál es la medida de nuestro poder y cuál es nuestra verdadera posición en el mundo. La Argentina es un Estado mediano en términos de poder y riqueza, con vastas potencialidades de desarrollo siempre y cuando estemos conscientes de nuestras limitaciones (...) Los Estados medianos como el nuestro, para insertarse adecuadamente en el mundo y progresar sin crearse a sí mismos innecesarios obstáculos políticos externos, deben adaptarse a una comunidad internacional cuya conformación política es más dato dado que obra nuestra. En tal contexto, la aceptación de liderazgos políticos de parte de una gran potencia de predominio natural en la región del mundo en el que un país está ubicado, lejos de indignidad es sensatez. Países mucho más poderosos que la Argentina, como el Reino Unido, Francia, Canadá, Japón, Italia, Alemania, Australia y tantos otros, han aceptado el hecho de la potencialidad norteamericana desde 1945 y han crecido y sabido defender con tenacidad sus intereses nacionales en el contexto de esa situación".[56] Es por ello que para el nuevo gobierno la 'autonomía' adquiere un significado especial. El canciller advertía: "Somos conscientes de que la autonomía no es sinónimo de libertad de acción: la autonomía se consolida y expande con un uso prudente y sensato de sus resortes propios o se restringe a través de un uso irresponsable de los mismos. Queda claro que no propugnaremos políticas de poder sin poder, que no sostendremos confrontaciones que no hagan a intereses vitales para el país, que cumpliremos los compromisos contraídos y sobre todo, que no nos

manejaremos con criterios emocionales (...) Es indudable que desafiar a una gran potencia puede tener un alto contenido emocional: los costos y perjuicios serán mucho más altos; desde luego, nuestro país no podría soportarlos”[57]

La clave en materia de inserción internacional estaba entonces en el desarrollo de un sistema de alianzas que apuntalaran las posibilidades de desarrollo del país. El canciller Cavallo afirmaba al respecto que “en nuestra cultura política se había difundido la idea de que el desarrollo era algo así como una deuda caritativa que el mundo exterior tenía con nosotros. A partir de ese preconcepto, la acción diplomática había siso erróneamente orientada hacia la prédica, en los foros internacionales, de esa ilusoria pretensión”.[58] En cambio, el sistema de alianzas propuesto incluía cuatro grandes áreas: los países de Europa, los países del norte de América, los países emergentes del este de Asia, y una cuarta zona de referencia. Esta cuarta zona era definida como "nuestra zona específica, que por un lado se la puede definir como el Grupo de Río de una manera diluida o como el MERCOSUR de una manera mucho más concreta".[59] Desde ya, en el sistema de alianzas descripto se privilegió la relación con los Estados Unidos.

No obstante, la necesidad de una mejora sustancial de las relaciones con Estados Unidos en el nuevo esquema de alianzas no implicaba, para ninguno de los dos cancilleres, desatender otro tipo de vinculaciones. "No es que queramos tener una relación más intensa o más estrecha con Estados Unidos que con países de estas otras grandes regiones. Lo que pasa es que cuando hacemos una recomposición de la relación eso es una novedad. Aparece en los diarios y aparece como comentario periodístico porque es novedad que estemos ahora con una buena relación con Estados Unidos; en cambio; no es ninguna noticia nueva que tengamos una relación excelente con la Comunidad Europea."[60] Además el canciller afirmaba: "Ahora oímos algunas voces opositoras que nos recomiendan que renunciemos a la condición de aliado de los Estados Unidos, y aseguran que ese vínculo es contradictorio con el que mantenemos con nuestros vecinos en el MERCOSUR. No hay conflicto insalvable entre nuestro compromiso de consolidar la hermandad de las naciones de América del Sur y el estrechamiento de nuestra relación con los Estados Unidos, como tampoco lo hay entre la construcción de un MERCOSUR vigoroso y el desarrollo del área de libre comercio de las Américas".[61] Como vimos, en palabras de los formuladores de la nueva política exterior el sistema de alianzas, además de la relación especial con los Estados Unidos, consistía en "abrir una nueva vía de diálogo para el tratamiento de la cuestión Malvinas; avanzar en la integración con nuestros hermanos de América Latina, en un proceso irreversible; normalizar nuestras relaciones con Gran Bretaña, como paso previo para mejorar las relaciones con los países europeos y con la CEE; incrementar nuestras relaciones con Japón y los países del Pacífico; participar activamente en la conformación del nuevo orden internacional; desarrollar la más amplia red con los países que trabajan por la paz y el progreso. Todo ello en miras a una inserción digna, responsable, seria y previsible.[62] La relación preferencial, entonces, no implicaba desatender ni a Europa ni a los vecinos Se entendía con respecto a la Comunidad Europea que se había dado un paso muy importante que ahora parece, elemental, que era recomponer las relaciones con Gran Bretaña. Esto era imperativo y se ha hecho. Mantenemos un disenso donde nos hemos puesto de acuerdo, pero mantenemos las relaciones que hemos tenido por tantísimas décadas, e incluso con las nuevas políticas argentinas en el orden económico las relaciones actuales son más estrechas que nunca".[63] Con respecto a los vecinos, el canciller Cavallo explicaba que su política exterior “contempló en su diseño un alto componente integracionista orientado hacia una inserción regional en el contexto

internacional".[64] Pero para el cumplimiento de ese objetivo se requería otorgar al esfuerzo integrador un mayor dinamismo. Coincidentemente, para Di Tella, el MERCOSUR era de interés central acentuando un carácter más práctico a las relaciones asociativas especiales que se establecieron en el período anterior y lo consideramos de vital importancia en la política exterior"[65]

Simultáneamente, la nueva modalidad de relación con los Estados Unidos se baso en un estricto cálculo de tipo pragmático. El canciller Di Tella afirmaba que "durante décadas enteras habíamos invertido todo nuestro capital diplomático en una competencia con los Estados Unidos por el liderazgo del hemisferio, sin comprender en qué medida dañábamos nuestro propio interés al enfrentar a una país tanto más poderoso que el nuestro".[66] Así, "en los Estados Unidos la Argentina no encontró cooperación ni comprensión, sino un rival formidable decidido a imponer un 'destino manifiesto' no menos arrogante que la fantasía de poder de la Argentina, aunque con mayor base material. Estados Unidos le hizo pagar muy caro a la Argentina su desafío. Historiadores argentinos y norteamericanos han demostrado ya cabalmente que durante la mayor parte de la década de 1940 los Estados Unidos descargaron sobre la Argentina un fulminante boicot económico."[67] Así, se asignaba el cambio de perfil al reconocimiento "de que necesitamos llevarnos bien con todos los pueblos de la tierra y muy especialmente, con aquellos Estados de cuya buena o mala voluntad puede depender el futuro del pueblo argentino". Para el canciller no se trataba de un sometimiento a los Estados Unidos sino de "un giro sustantivo para terminar con una tradición de anti-norteamericanismo inconducente, que no nos ha reportado ninguna ventaja y que nos ha marginado durante décadas del protagonismo realista -y mesurado- que nuestro país puede aspirar a tener en el mundo actual".[68]

No obstante, el cambio en el modo de vinculación con los Estados Unidos no se consideraba una alternativa mágica a los problemas argentinos. Se trataba sólo de evitar costos. Según Di Tella se había reformulado nuestra relación con los Estados Unidos para tornarla más cooperativa, estable y madura, convencidos de que tal actitud no conlleva beneficios automáticos pero nos acerca mucho más a la posibilidad de lograrlos (...) y nos permite, por otra parte, insistir en temas que pueden tener menor entidad planetaria que aquellos que en el pasado nos obsesionaron, pero que nos afectan mucho más directamente."[69] El canciller entendía que de tal manera se había avanzado para extirpar de nuestra política exterior todos aquellos viejos elementos que contribuyeron a generar una imagen negativa de la Argentina en el exterior, aumentando las percepciones de país riesgoso, ahuyentando inversiones y erigiendo obstáculos diversos para la cooperación, cuando no generando costosas sanciones. Y agregaba: "Esto no significa, como dije, que tengamos la ingenua expectativa de que abundantes beneficios inmediatos caerán mágicamente sobre nuestro país. Pero sí implica la eliminación de obstáculos políticos que habíamos interpuesto entre nosotros y la cooperación internacional, y esto, que equivale a la eliminación de costos innecesarios, es ya de por sí un beneficio".[70]

La nueva alianza fue categórica especialmente en el plano discursivo.[71] Di Tella resaltaba la pertenencia al club de Occidente. "Yo quiero tener una relación cordial con Estados Unidos, y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio"[72] Esta frase sería emblemática para la caracterización de la política exterior de Menem hacia los Estados Unidos. Además de carnal, era un "amor interesado". De acuerdo a lo expresado por Di

Tella, el alineamiento respondía a una estrategia de carácter pragmático que tenía límites precisos: "mientras hemos dejado de pelearnos con los Estados Unidos respecto de numerosos temas (América Central, la proliferación nuclear y misilística, etc.) y en el ámbito de diversos foros (como el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de los Seis) y hemos pasado a cooperar en una serie de cuestiones impensables (como en el caso de nuestra participación en la guerra del Golfo), no perdemos la ocasión para protestar por la venta de cereales subsidiados en nuestros mercados tradicionales o por los derechos compensatorios que traban algunas de nuestras exportaciones (...) Si concentramos nuestro poder de confrontación en aquellos temas que son realmente importantes para el bienestar de nuestro pueblo, tenemos una probabilidad mayor de realizar algunos avances significativos. No se trata pues de 'seguidismo' o de 'alineamiento automático', como han dicho algunos, sino de un manejo más inteligente de nuestros escasos recursos de poder. El hecho de que de tanto en tanto surjan problemas serios como el de los subsidios, nos ilustra no el fracaso de nuestra política, sino la magnitud de las dificultades y el carácter suicida de agregar obstáculos políticos innecesarios a negociaciones comerciales y financieras que ya son suficientemente difíciles".[73] La frase "relaciones carnales" con las que Di Tella bautizó las relaciones con Estados Unidos esconde parte de la estrategia para establecer una relación de confianza. Di Tella explicaría años más tarde "Al principio tuvimos la necesidad de afirmar de manera clara y categórica nuestro alineamiento con occidente, pero esa etapa ya pasó. Ahora podemos criticar la política comercial norteamericana. Después de todos estos años, hay cosas que ya se dan por sentadas".[74]

Cuando se criticaba ese énfasis discursivo Di Tella era contundente: " cuando decidimos retirarnos del Movimiento de Países No Alineados porque consideramos que había perdido sentido como consecuencia del acuerdo Este-Oeste, podríamos haberlo hecho bajando el nivel de representación, mandando al embajador más cercano o tratando de mirar para otro lado, dejando que el tema se diluyera y que dentro de 10 años no se supiera si estamos o no con ese grupo de países. Aún así nos pareció, y el Presidente apoyó, que es muy importante ser muy claros, ya que sólo si la sociedad entera participa de estos o de nuevos puntos de vista, estas políticas son duraderas. Hemos sido tajantes, hemos tratado de no ser ofensivos pero hemos sido muy claros, marcando dónde estaban nuestros intereses primarios. Esto nos lleva a veces a un perfil más alto del deseado, pero nos parece que es muy importante; uno no puede hacer política y pedir disculpas por hacerla. Nuestra relación y recomposición de relaciones con Estados Unidos han sido clarísimas. Nadie tiene dudas de que lo estamos haciendo porque creemos que es lo que más le conviene a nuestros intereses y lo hacemos explícitamente".[75] Para Di Tella, el estilo no era solamente un problema temperamental suyo, sino que tenía que ver con su concepción de "cambio cultural" en los países. Para el canciller sus políticas habían sido absolutamente claras y frontales, lo cual en su percepción era muy conveniente para el país.[76]

Dentro de la "rationale", los cambios operados en materia de inserción externa se explicaban en términos de una precisa definición del interés nacional. Para el canciller, "la política exterior, tal como la concibe este gobierno no es una abstracción lujosa y distante sino que es parte de la gran política nacional que precisamos para devolver a nuestro país la confianza en el porvenir y su mismísima viabilidad económica y política en el complejo mundo actual. Y precisaba "defenderemos con vigor nuestros verdaderos intereses, es decir, aquellos que están relacionados con el bienestar de nuestro pueblo, con su salud y su enfermedad, con su felicidad e infortunio. Es por ello que protestamos

fuertemente por la injusticia perpetrada contra nuestro comercio y producción por las políticas de subsidios a las exportaciones agropecuarias y los Estados Unidos. Pero la nuestra es una política que está al servicio del pueblo argentino, y es por ello que, aconsejados por la experiencia histórica (...) renunciamos a todas aquellas confrontaciones políticas estériles, desvinculadas de nuestros intereses materiales, que antes nos obsesionaron. El único rédito de esas confrontaciones son beneficios emocionales que halagan la vanidad de las dirigencias". [77] Ya desde su función de Embajador Argentino en los Estados Unidos Di Tella había defendido la inserción de la Argentina en el mundo, como una forma de 'mejorar el nivel de nuestra gente'"[78] Así, si el interés nacional se vinculaba al bienestar material de la gente, se requería una especial concentración de esfuerzos. El canciller expresaba: "Yo creo que la nueva política exterior va a contrastar con esta tendencia del pasado, se nos va a ver menos presentes en la discusión a nivel mundial de temas de nuestra propia problemática y se nos va a ver más preocupados por conseguir que la relación con el resto del mundo facilite la integración económica de la Argentina a la economía mundial, la obtención de capitales y la simplificación de los problemas gravísimos que aquejan a nuestra gente".[79] Para Di Tella, la capacidad de negociación se estaba consiguiendo "porque no discutimos ni gastamos esa capacidad de negociación en temas como el de Centroamérica o que hay que hacer con Lituania. Nos dedicamos exclusivamente a discutir temas que hagan al bienestar de nuestra gente. ¡Con el Tibet que hagan lo que quieran!.[80] A partir de la expresada definición del interés nacional, para los formuladores de la política exterior en esta línea de acción había un claro basamento de tipo moral.

Así, ante los cuestionamientos de algunos críticos en el sentido de que la nueva política exterior significaba un abandono del principismo, Di Tella afirmaba: "Somos pragmáticos en tanto no nos arriesgamos al fracaso, pero al abandonar el verbalismo diplomático no hemos abandonado los principios (...) El nuestro es un 'realismo moral'. Sostenemos firmemente los principios democráticos y defendemos el derecho al bienestar de los pueblos, sin arriesgar el valor más importante, que reside en lo que hace al bienestar de nuestro propio pueblo. Esta es la esencia misma del interés nacional"[81] Precisamente porque la política exterior estaba al servicio del bienestar y el desarrollo del pueblo, el canciller consideraba estar actuando en defensa de los verdaderos y auténticos intereses nacionales.[82] Para el canciller, había llegado el momento histórico de desmitificar el elitismo perverso subyacente en la utilización de categorías emocionales en política exterior con el fin de justificar y movilizar actitudes irracionales de confrontación que atentan contra el bienestar general de la población, que necesita para prosperar de políticas más pragmáticas y menos grandilocuentes".[83] En esto era contundente: "Gastamos esfuerzos, gastamos la libido en temas que no hacían a la prosperidad del país. Esta típica idea de la burguesía semi-ilustrada que se daba el gusto, pero que le costaba a la gente".[84]

Realismo y pragmatismo se constituyeron entonces en guías clave para la acción. Partiendo de esa definición del interés nacional se cuestionaba fuertemente el tradicional principismo característico de la política exterior argentina. "Veníamos de una diplomacia abstracta, que realizaba recomendaciones teóricas y estaba plagada de actitudes paradójicas, donde se tejían estrategias para enfrentar la prepotencia de los poderosos y simultáneamente se enviaban misiones para solicitarles préstamos. Tuvimos una larga tradición diplomática que, aunque alentada por buenas intenciones o por posturas moralistas, estuvo siempre condenada al fracaso por carecer de la causa

primordial de todo éxito político, que es su ajuste con la realidad. Casi nos habíamos acostumbrado a esa diplomacia de las declaraciones vacías. Nuestra actitud fue distinta. Decidimos movernos con un sentido pragmático de la realidad, prefiriendo explorar las posibilidades concretas en desmedro de las especulaciones doctrinarias a las que habían sido propensos, desafortunadamente, algunos de nuestros predecesores."[85] Así, frente al principismo vacío se defendía una estrategia netamente pragmática. El canciller afirmaba: "Hemos hecho la apología del pragmatismo porque pensamos que un país como el nuestro tiene todavía muchas falencias económicas y sociales. Hay gente que la pasa muy mal y no podemos darnos el lujo de hacer políticas internacionales que no estén pensadas centralmente en el interés de nuestra gente, de trabajadores, de obreros, de pobres, de ricos, de clase media, de empresarios, y que esta es la prioridad. Defender estos grupos sociales y defender la prosperidad de nuestro país es un objetivo moral de alto valor ético."[86] A tal punto llegaba esta idea que cuando se lo acusaba de ser demasiado pragmático" el Canciller respondía: "Es el mejor elogio que me podría haber hecho".[87] Y afirmaba: "Algunos dicen que nuestra política es frívola. Bueno, en cierto sentido lo es. No hablamos de grandes principios, de grandes glorias, sino de cosas prácticas: de cuanto nos prestan, a qué tasa de interés y que estamos apoyando gestiones como las del Plan Brady".[88] Así, para los formuladores de la nueva política exterior el pragmatismo tenía un componente moral elevado. Ante la pregunta de si el pragmatismo tiene límites morales responde: "Sí, vamos a lograr que la gente viva bien, eso es lo que cuenta. No tiene sentido el placer o la satisfacción de mandarse un gran speech y ser aplaudido por la falsa inteligencia propia y ajena, tenemos una gran moral"[89] De acuerdo a Di Tella, "cuando la pobreza y la decadencia llegan al punto al que llegaron en la Argentina, con plena hiperinflación, el pragmatismo es la única moral política posible. Todo lo demás es inmoral".[90] Y agregaba "Nuestro pragmatismo está encuadrado en una escala de valores en la que prima el bienestar de nuestro pueblo (...) el realismo moral que hemos adoptado para nuestra política exterior está en las antípodas de la amoralidad que suele atribuirse al realismo en política internacional. Nuestra postura es profundamente moral, porque nada podría haber más inmoral que continuar arriesgando el bienestar de nuestro pueblo con el género de confrontaciones que suele atraer a las elites resentidas de muchos países del Tercer Mundo y que durante tanto tiempo tentó a nuestras dirigencias políticas."[91]

De este modo, para Di Tella, su "política exterior nunca renunció -como sostuvieron algunos- a la defensa de los valores éticos, sino que toda ella ha girado en torno de un valor ético que para nosotros es central (...) el bienestar del pueblo argentino. Asumir con realismo la modestia de nuestro poder para evitar confrontaciones costosas que indirectamente conducen al hambre de nuestro pueblo y centrar nuestra capacidad de negociación en aquellos asuntos que se vinculan con el bienestar de nuestros conciudadanos: tal fue y es la esencia de esta política exterior (...) El pragmatismo de nuestra política exterior, que está basado en un principio ético interno, no implica renunciar al apuntalamiento en el mundo externo de aquellas buenas causas cuya defensa no entraña un costo para el país ni una confrontación riesgosa con alguno de los Estados de cuya buena voluntad depende en parte el bienestar de nuestro pueblo. Hay dos maneras de servir las 'buenas causas' y de ser 'principistas' . Una es hacerlo contra viento y marea, sin importarnos con quién nos peleemos en el trámite: esto es quijotismo autodestructivo. Es la antítesis de lo que proponemos y hacemos. Pero otra manera de ser principistas, mucho más sensata y prudente, es no olvidar la defensa de nuestros principios allí donde esa defensa nada nos cuesta a la vez que nos otorga cierta autoridad moral. En este caso, el principismo perfecciona al pragmatismo (...) el

pragmatismo mismo se basa en un principio ético, en nuestro caso al menos, que es la defensa del bienestar de un pueblo que mucho merece y mucho ha sufrido. Nuestra política exterior es profundamente moral. Su moralidad comienza con el precepto que establece que 'la caridad comienza por casa' , y se extiende al mundo en la medida en que no arriesgamos confrontaciones costosas para nuestro pueblo".[92]

Los ejes del debate sobre lineamientos de política exterior en los noventa

Hacia 1991 en la Editorial número 27 de la Revista América Latina Internacional (FLACSO Argentina) se destacaba la necesidad de profundizar el debate sobre la política exterior del país. En esa editorial se afirmaba que la grave situación que atravesaba la Argentina requería "lograr ciertos consensos básicos en numerosas áreas de la acción política estatal que posibiliten la estabilidad y continuidad de las políticas públicas fundamentales". Continuando el rol iniciado en los noventa, esta publicación se convirtió en los primeros años de la nueva década en el ámbito propicio para los debates en torno a la nueva política exterior, acompañada por compilaciones derivadas de seminarios organizados principalmente por FLACSO, el Instituto Di Tella, y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Las reflexiones giraron principalmente en torno a una serie de cuestiones vinculadas al núcleo central de la rationale de la política exterior implementada, aunque también proliferaron críticas hacia cuestiones de forma o estilo.[93] Puede afirmarse que, los ejes centrales del debate en los noventa guardan correlación con el clima de reflexión imperante en la década previa. La clara opción escogida por el nuevo gobierno en materia de política exterior no podía más que reavivar viejas diferencias. Así, uno de los temas más debatidos en esos años se vinculaba a la relación preferencial establecida con los Estados Unidos. Los argumentos en contrario al esquema de preferencias del gobierno variaban enormemente, aunque es posible afirmar que los cuestionamientos devenían de una diferente lectura respecto de la magnitud de la importancia de los Estados Unidos en el contexto del nuevo orden mundial y de una diferente evaluación en torno a los potenciales costos y beneficios derivados de esa relación especial.

Con relación a la estimación de la magnitud de la importancia de los Estados Unidos para nuestro país, Dallanegra Pedraza entendía que la elite dirigente tenía una lectura incorrecta de las tendencias del orden mundial porque no percibía el desplazamiento del eje del poder internacional hacia el Pacífico. Para el autor, los Estados Unidos ya no tenían capacidad ni fondos para repartir entre quiénes contribuían a sus esfuerzos de guerra. Por tal motivo, la elite dirigente se manejaba con "parámetros anacrónicos" en tanto no percibían la oportunidad de establecer vínculos diversificados de dependencia, con vistas a lograr una mayor autonomía".[94] De modo similar Borón estimaba que la política de 'alineamiento automático' era absolutamente inadecuada precisamente porque esa política no se compadecía con las tendencias hacia la constitución de un mundo multipolar. Para el autor los Estados Unidos eran "una superpotencia en tránsito descendente, hacia una situación de primus inter pares", que debía enfrentarse a una feroz competencia económica para evitar llegar al nuevo siglo en condiciones desventajosas frente a Europa y Japón".[95] Desde ciertas lecturas respecto del posicionamiento norteamericano en esos años, privilegiar una relación especial con ese país constituía, para empezar, un error de cálculo por parte de las nuevas autoridades.[96]

Algunos autores eran más cautos a la hora de describir la magnitud de la importancia de los Estados Unidos en ese contexto. No obstante, entendían que el sistema internacional estaba en transición por lo que la percepción que de él tuviera la clase política de un país debía ser lo más acertada posible a los fines de obtener una adecuada inserción. Ellos afirmaban que "el ejercicio de percibir correctamente debería incluir: la prudencia como guía de las lecturas y las acciones que se implementan en función del contexto internacional, una cuidadosa política de diversificación de relaciones, fundamentalmente si se desconoce la conformación final que tomará el contexto internacional, y, en estrecha vinculación con lo anterior, evitar que la elaboración de la política exterior se haga sobre el eje estructurador de una, y sólo una, relación privilegiada con un actor determinado"[97]. Para estos autores el gobierno de Menem se había alejado considerablemente de estas pautas.

Para Escudé, por el contrario, el diseño de una estrategia de inserción internacional a partir de un análisis de los intersticios y márgenes de maniobra que el mundo coyunturalmente ofrecía a países dependientes implicaba una subestimación de las posibilidades de cambio repentino del sistema internacional, y de la vulnerabilidad de largo plazo a la que están sometidos los países dependientes en virtud de esa misma dependencia, particularmente cuando, como en el caso de la Argentina, eran de escasa relevancia estratégica para la potencia hegemónica.[98] Para este autor, carecía casi de importancia que el nuevo orden internacional estuviera o no regido por una *pax americana* y que fuera unipolar o no, porque estos elementos de difícil pronóstico en nada cambiaban el diagnóstico central de que Argentina es un país periférico, empobrecido, endeudado, y poco relevante para los intereses vitales de las potencias centrales, afectado por una sobredosis crónica de confrontaciones a lo largo de por lo menos medio siglo que le había ocasionado graves costos e impedido una inserción internacional funcional para su progreso.[99] Para el autor si en el mundo de la posguerra fría los Estados Unidos lograban ser el 'hegemón', o si apenas lograban ser la potencia dominante en el hemisferio occidental, era un mero diletantismo intelectual desde que nuestro país estaría "en la órbita de influencia de los Estados Unidos por mucho tiempo, independientemente de que en las antípodas del planeta logre o no imponerse una *pax americana*".[100]

Más allá de estas diferentes percepciones, aún aceptando la hegemonía norteamericana en la región, disímiles lecturas se abrían a la hora de analizar los beneficios del alineamiento. Russell afirmaba al respecto que la diplomacia peronista había mostrado una preocupación ostensible por 'llevarse bien' con los Estados Unidos, partiendo de un diseño de políticas cuyo eje estructurante pasaba por las cuestiones económicas. De acuerdo al autor, para lograr este objetivo se había recurrido a 'concesiones' unilaterales en el marco de una estrategia que procuraba intercambiar 'muy bajo perfil' en las cuestiones políticas conflictivas de la agenda bilateral con la expectativa de un apoyo firme del gobierno norteamericano en la dimensión económica de la relación. El cuestionamiento del autor se refería concretamente a que de acuerdo a la naturaleza de la relación argentino-norteamericana no estimaba propicias esas expectativas. Para Russell la política seguida hasta el momento estaba más cerca del 'seguidismo' que del 'alineamiento', dado que era "producto esencialmente de iniciativas unilaterales y sin una clara contrapartida, y no de un acuerdo con la potencia dominante, en función de intereses recíprocos mutuamente estimulados". [101] Desde ciertas lecturas críticas de la nueva política exterior, aún pensando en términos de costos y beneficios, no estaba demostrado que las concesiones políticas fueran a generar beneficios ostensibles. Así,

afirmaban que el alineamiento no podría resolver, por ejemplo, tradicionales prácticas de la política comercial norteamericana sensibles a los intereses de nuestro país.

Desde otra lectura, sin embargo, eliminar las confrontaciones políticas con las grandes potencias resultaba esencial. De acuerdo a Escudé, un país de las características de la Argentina (dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de los Estados Unidos) debía reducir el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder. Y esto, porque para el autor la política exterior debía "calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales sino también en función de los riesgos de costos eventuales". No se trataba de esperar beneficios comerciales generados por las concesiones políticas sino de evitar toda duda en el plano de lo político. Aún sin garantía de beneficios concretos, el alineamiento al menos eliminaba los obstáculos políticos para una buena relación comercial.[102] Lo que realmente importa, de acuerdo al autor, es "que el balance de costos y beneficios materiales sea positivo: ésta es la definición misma del 'interés nacional' en política exterior".[103]

En los cuestionamientos en torno a la evaluación de los beneficios derivados de una relación especial subyacían dudas acerca de la efectividad del establecimiento de vínculos temáticos entre cuestiones de disímil naturaleza. Russell se preguntaba al respecto "¿Pueden esperarse beneficios por concesiones en áreas temáticas que no se cruzan o que se cruzan poco?. Según este autor, la llamada ‘política de palos y zanahorias’ podía desarrollarse con relativa facilidad dentro de una misma área temática, pero la propia dinámica y complejidad de las relaciones internacionales sumado al creciente número de actores e intereses en juego imponía límites a la incidencia sobre diferentes áreas temáticas. “Si para atraer inversiones norteamericanas o acogerse al Plan Brady fue necesario destruir un proyecto misilístico y mandar naves al Golfo, ¿cómo se explica que Chile reciba inversiones sin haber tomado las mismas medidas? ¿Se trata de una política de ‘trueque de favores’ o estamos más bien ante una sucesión de actos condescendientes, fruto de iniciativas unilaterales sin una clara contrapartida?[104] Para el autor, nuestro país debía recurrir a las instituciones unilaterales y regímenes internacionales para la defensa de sus distintos intereses y jugar mejor el juego de la vinculación".[105] Noto se expresaba en similar sentido. De acuerdo a este autor, el fundamento de la vinculación entre economía y política exterior no se veía confirmada por la teoría o la práctica excepto en casos de altos niveles de confrontación. "La vinculación entre las dimensiones político-diplomática y económica de la política exterior, la problemática del 'issue-linkage', no se verifica normalmente. Como excepción a esta regla general deben mencionarse los casos de alto nivel de conflicto (...) Los niveles de conflicto normal en términos diplomáticos no se traducen en costos económicos (...) Argentina (...) nunca ha alcanzado altos niveles de conflicto, con la excepción de la guerra de 1982. Los decisores económicos responden fundamentalmente a las variables económicas internas e internacionales y al grado de inestabilidad política interna, no a la política exterior".[106]

Frente a los planteos precedentes, Escudé cuestionaba el supuesto de que la vinculación de un área temática con otra no solía ser exitosa. Desde su punto de vista, esta línea de razonamiento incurría en una falacia básica: analizar los cambios del sistema internacional desde la perspectiva de los costos y beneficios para los Estados Unidos de llevar a cabo ciertas intervenciones o vinculaciones, y desde el punto de vista de los presuntos márgenes de maniobra que estos costos y beneficios norteamericanos generan

para América Latina, en vez de analizar los cambios del sistema internacional desde la perspectiva (tanto más relevante para un Estado periférico) de cuáles son los costos y beneficios *para América latina* de hacer uso de esos presuntos márgenes de maniobra".[107] Para Escudé, si bien los pequeños desafíos a la potencia hegemónica en tal o cual área no eran contestados por vínculos temáticos (léase sanciones en otras áreas) inmediatos, había que tener en cuenta que en los casos extremos, esos vínculos temáticos efectivamente se producen. Al respecto afirmaba que los vínculos temáticos pueden ser abiertos o encubiertos, directos o indirectos, y que con frecuencia, "la mejor o peor voluntad respecto de cierto asunto puede estar ligada a otro asunto sin que haya de por medio una declaración oficial en tal sentido".[108] Aún suponiendo la inefectividad de la aplicación de los vínculos temáticos Escudé aseguraba que esto no implicaba que los mismos fueran a llevarse a cabo. Por otra parte, los costos de hacer inefectivos los vínculos temáticos del poderosos podía ser extremadamente costoso para el débil, altos en términos de su desarrollo y bienestar y por tanto, perjuidiciales para la misma base de poder del Estado débil en el mediano y largo plazo.[109]

En esos tiempos muchos autores señalaban con énfasis que la estrategia de hacer concesiones en lo político a los Estados Unidos no era efectiva porque cuando llegaba la hora de "pasar factura" no había nada que cobrar. Escudé cuestionaba fuertemente ese razonamiento. Para el autor pensar en términos de "cobro de facturas" era una abstracción sin perspectiva histórica que prescindía del hecho de que las malas relaciones crónicas con una potencia hegemónica pueden hacerle un gravísimo daño a un país vulnerable. De acuerdo a Escudé "las concesiones de anteayer no son para facturar pasado mañana y pueden por cierto no cobrarse nunca, pero el daño que las malas relaciones crónicas con los EE. UU. le han causado a la Argentina se puede contabilizar"[110] Y esto, desde que, "la memoria histórica es un factor que continuamente influye, como condicionante, en el ánimo y en las políticas de las cancillerías de los países centrales ".[111] Así, las buenas relaciones se debían construir como un proyecto de largo plazo. Desde su punto de vista, el argumento de la 'factura' era superficialmente convincente pero mortalmente falaz. "La cuestión no es si se *puede* o no ir a una confrontación, sino cuánto le cuesta al Estado periférico en función de sus recursos, y la medida total de este costo debe incluir también a los riesgos de costos eventuales".[112] Así, "no se trata de tener confianza en los beneficios comerciales que serían hipotéticamente generados por las concesiones políticas argentinas: esos presuntos beneficios no están garantizados (...) Se trata simplemente de evitar toda duda o confrontación en el plano de lo político (...) creer que el alineamiento resolverá problemas relacionados con subsidios o con prácticas comerciales desleales sería una ingenuidad colosal; criticar esta política porque no garantiza la solución de esos problemas también lo es (...) desde el lado argentino el alineamiento es sabio porque no puede hacer daño, y en cambio puede generar beneficios difusos en el largo plazo, aunque *no garantice* beneficio alguno. En todo caso, elimina los obstáculos políticos para una buena relación comercial"[113] De acuerdo a Escudé, "el planteo que subestima la vinculación temática como instrumento de poder del fuerte frente al débil olvida el largo plazo y las *emergencias (o conmociones) internacionales* que inevitablemente se producen en ese tiempo largo (...) Son momentos en los que las reglas del juego se alteran; momentos en que es particularmente importante, para un país vulnerable, gozar del favor del poderoso, debido ya sea al cierre del mercado internacional, a la escasez de insumos estratégicos para una industria, a la escasez de alimentos o a lo que fuere. En estas instancias el factor *confiabilidad a largo plazo* aumenta su importancia en el proceso que determina qué Estado periférico consigue los bienes (...) Es en esas

circunstancias que se 'cobran las facturas'. Naturalmente que en esto también pesa, y mucho, el carácter más o menos estratégico de un Estado periférico determinado".[114] En definitiva, para este autor, "lejos del planteo lúdico de las 'relaciones carnales', el dilema enfrentado por un país como el nuestro en sus relaciones con los Estados Unidos se resume en una frase borgiana: 'No nos une el amor, sino el espanto'".[115]

Profundizando esta línea crítica, Borón estimaba que, el gobierno argentino se había manejado con una concepción incorrecta de la vinculación entre Estado y Mercado en la sociedad norteamericana que lo había llevado a pensar que bastaba con atraer la atención de Washington para que se despertara, entre los inversores privados, el interés por hacer negocios en la Argentina", y agregaba "si es que el gobierno argentino quiere atraer inversiones del exterior tendría que tener en cuenta que éstas no son seducidas por la grandilocuencia de las declaraciones oficiales o por la aparatosidad de ciertos gestos".[116] De acuerdo a este autor, había cuestiones más simples pero más efectivas, tales como la tasa esperada de ganancia, la seguridad jurídica y la estabilidad política. Teniendo en mente esa circunstancia, Escudé explicaba la vinculación entre política exterior e inversión en los siguientes términos. “El alineamiento y otras medidas políticas funcionales para una buena relación con los Estados Unidos u otras grandes potencias (...) constituyen parte de un marco global que podemos llamar la *macro-relación bilateral.* Una macro-relación bilateral basada en los principios del "realismo periférico" es funcional para una buena y provechosa relación, pero no la garantiza. La relación bilateral total está compuesta también por las *micro-relaciones* bilaterales, que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y privados, y de pequeños núcleos burocráticos (...) Una buena administración de las micro-relaciones bilaterales es por lo menos tan importante como una buena macro-relación, a la vez que sólo la segunda depende exclusivamente de la voluntad política. Es por ello que el alineamiento, o la vigencia de los principios del "realismo periférico", nada garantizan en materia de beneficios, y es por ello que sólo podemos decir que el susodicho alineamiento es “difusamente funcional para el progreso en el largo plazo (...) las buenas relaciones (micro y macro) son un camino de doble mano y dependen de las actitudes y políticas de las dos partes involucradas (...) una buena macro-relación dependerá más de la buena voluntad del país más débil, que deberá ajustar sus objetivos políticos a los de la gran potencia de predominio natural en su región, a la vez que es el país más débil el que estará más necesitado de esa buena relación en términos de los costos y beneficios de su política exterior. La vigencia de los principios del "realismo periférico" en la macro-relación ayuda a eliminar obstáculos políticos para buenas micro-relaciones. Pero lo demás está a cargo de esa multitud de actores individuales y pequeños núcleos burocráticos (...), y además depende de ambas partes de la relación y de los intereses materiales en juego, que no siempre convergen.”[117]

Más allá de estas consideraciones globales en torno a la evaluación de potenciales costos y beneficios, algunos autores entendían que el alineamiento con los Estados Unidos producía de por sí un costo caro a los intereses nacionales: el alejamiento de los vecinos. Para Borón, a pesar de los gestos concretos de alineamiento incondicional con Washington adoptados por el gobierno argentino la administración Bush había impulsado una política comercial perjudicial para los intereses económicos argentinos. El autor se preguntaba: "¿qué beneficios nos aportó ser más papistas que el Papa? Y concluía, "gracias a los gestos arriba mencionados nos hemos distanciado de varias cancillerías latinoamericanas, con las cuales tenemos muchas cosas concretas que hacer,

entre ellas el MERCOSUR."[118] En similar sentido, Dallanegra Pedraza afirmaba que "una política de 'alineamiento con Estados Unidos' podría repercutir en un 'alienamiento de América latina'. La opción de alineamiento automático podría tener implicancias muy negativas en un momento en que la integración y la concertación regional parecen cobrar una importancia creciente."[119] Borón insistía, "nadie puede seriamente discutir la necesidad de mejorar las relaciones con los Estados Unidos (...) Pero (...) es preciso evitar la adopción de políticas que nos aíslen del resto de América Latina, y especialmente de nuestros socios del MERCOSUR; o que generen en el sistema internacional las desconfianzas y recelos suscitados por todo gobierno posible de ser visualizado como un 'Estado cliente' de la superpotencia y, por consiguiente, carente de una política exterior propia".[120] Caputo se expresaba en similar sentido . Ante la pregunta de cuáles son los beneficios del camino de las relaciones carnales responde: "Los beneficios son bastante relativos, excepto el de generar la idea de que este es un país protegido. Pero se debilitan los lazos con nuestros aliados principales"[121]

Algunos autores llegaban a afirmar que el alineamiento podría significar finalmente la "carencia de una política exterior". De acuerdo a Russell, adaptarse a los objetivos políticos de la superpotencia en la región presentaba varios problemas , entre los que destacaba, "el dejar al otro la iniciativa". De ese modo la política exterior sería básicamente pasiva.[122] Se entendía que el alineamiento con los Estados Unidos equivalía a un distanciamiento respecto de otros actores, especialmente nuestros vecinos, y que esto en definitiva implicaba una suerte de pérdida de autonomía en materia de política exterior. Para Paradiso no existía una política exterior autónoma y una subordinada. La subordinación implicaba la negación de la política exterior. Para el autor, en la discusión de los años ochenta había estado implícito "el interrogante de si un país como la Argentina debía o podía tener una política exterior. Siguiendo la lógica de muchas de las argumentaciones y ejemplos mencionados en respaldo de la combinación bajo perfil y alineamiento, debía arribarse a una respuesta negativa".[123] Para el autor, esta parecía ser la tendencia que se ha impuesto en los primeros noventa

Ante tempranos cuestionamientos sobre la pérdida de autonomía derivada de la relación especial con los Estados Unidos, Escudé había introducido la necesidad urgente de redefinir este concepto. Para el autor la autonomía misma debía reconceptualizarse y redefinirse en términos de la capacidad de confrontación de un Estado y, más precisamente, en términos de los costos relativos de la confrontación. Para el autor, "la libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de autonomía. La autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada".[124] La cuestión no es si se *puede* o no ir a la confrontación, sino cuánto ésta le cuesta al Estado periférico en función de sus recursos, y la medida total (...) de este costo debe incluir también las incuantificables consecuencias de las percepciones negativas generadas en las potencias centrales, y los *riesgos* de costos eventuales (...) el costo relativo de una confrontación, para un Estado periférico, varía en función de la relevancia de cada confrontación y del poder relativo del Estado en cuestión".[125] Es que para Escudé era evidente que la autonomía tiende a ser el producto del poder, y por lo tanto, del desarrollo económico y tecnológico (y del acceso a ciertos recursos estratégicos). De ahí que, "la *autonomía se construye* desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior, sino de ese desarrollo interno. Porque en la construcción de la autonomía la variable central es ese desarrollo, y porque para afianzar el desarrollo es necesario

ponerse a cubierto, en la máxima medida posible, de las discriminaciones y sanciones a que pueda ser sometido un país dependiente y poco estratégico en caso de una emergencia internacional que afecte a sus intereses (...) Resulta obvio que, con frecuencia, para aumentar la capacidad de conducta autónoma en el largo plazo es necesario restringir, en lo inmediato, el consumo de autonomía. "[126] Así, "r*educir costos y riesgos* debe ser la única consigna de la política exterior de un país dependiente y poco estratégico: esto no es 'dependencia consentida' (como la llaman los demagogos) sino 'asumir la dependencia para su eventual mitigación'. Hay que comprender que es muy poco los que la dimensión *política* de la política exterior de un país como la Argentina puede hacer para afianzar su desarrollo y su autonomía en un sentido positivo, pero que el daño que potencialmente puede ocasionarle es enorme"[127] Para construir la autonomía (definida aún como capacidad de confrontación) es necesaria una cultura política que haga posible un uso restringido de ella, limitándolo a su *inversión.*[128] De acuerdo a Escudé, desde el momento en que la *capacidad de confrontación* se confunde con la *confrontación misma*, se comienza a usar esa capacidad para obtener satisfacciones emocionales que, como consumo, erosionan la autonomía (o al menos la capacidad de seguir construyendo esa autonomía en el largo plazo) en tanto se expone al Estado dependiente a costos y/o riesgos de costos eventuales.[129] Tulchin se expresaba en similar sentido, "la Argentina, debilitada por tres décadas de inestabilidad política y por el estancamiento económico, tendría serias dificultades en afirmar su autonomía de acción sin antes haberla ganado. Uno debe caminar antes de poder correr".[130]
Derivada de los ejes de debate precedentes, otra de las críticas iniciales más fuertes desde que comenzó a implementarse la nueva política exterior fue que, en opinión de algunos autores, se trataba de una "política indigna que atentaba contra el orgullo nacional y contra el honor de la nación".[131] Para Escudé, esta era "la crítica más interesante, sustantiva y equivocada a la nueva política exterior".[132] Para el autor, "toda invocación a la 'dignidad', el 'orgullo' o el 'honor' nacional constituía una extrapolación a la nación de conceptos válidos para el individuo. Esa extrapolación implicaba una toma de partido filosófica a la que se oponía. Desde su perspectiva, la razón-de-ser-del-estado es la defensa de los derechos de los individuos que son sus ciudadanos. De acuerdo a Escudé, en las invocaciones a la dignidad, el orgullo o el honor nacional está presente un elitismo perverso especialmente cuando esos conceptos se utilizan para criticar políticas pragmáticas que atienden exclusivamente a los costos y beneficios materiales de un país pobre como la Argentina. Así, las invocaciones a la dignidad, el orgullo o el honor nacionales para criticar una política exterior eran en sí mismas manifestaciones de una 'falacia antropomórfica' [133], y sólo podían tener sustento *lógico* si se basan en un modelo de nación cuyas últimas consecuencias lógicas son totalitarias[134] Para el autor, "el simbolismo de la dignidad o del honor nacionales (como objetivo parcial de una política exterior que esté dispuesta a asumir ciertos costos materiales a esos efectos) es menos ilegítimo en el caso de un país rico que en el de un país pobre (...) la dignidad y el orgullo son inevitablemente más importantes para quiénes tienen su pan asegurado que para quiénes no lo tienen, y los costos materiales de una política orientada hacia el honor y la dignidad son más graves para quiénes no tienen qué comer."[135]

Esta línea crítica se vinculaba así con la propia definición del interés nacional. Pese a las diferencias que hemos marcado, la década del noventa había generado un cierto consenso en términos de los criterios valederos para la definición del interés nacional. Se reconocía la importancia del desarrollo para cualquier mejoramiento de la posición argentina en el mundo. No obstante, las precisiones respecto de esa definición del interés nacional volvieron a abrir frentes de discusión que derivaban finalmente en

disímiles percepciones vinculadas a los contenidos "éticos" de la política exterior. Para Escudé, "el costo relativo para un Estado periférico de una confrontación varía en términos de la relevancia de cada confrontación y del poder relativo del Estado en cuestión (...) desde el punto de vista de un "realismo periférico", sin embargo, ninguna confrontación de justifica a no se que genere un beneficio material claro y tangible para el Estado periférico en cuestión, aumentando su base de poder o el bienestar de sus ciudadanos".[136] Escudé marca claramente la necesidad de analizar en cada caso concreto si las acciones desarrolladas en materia de política exterior aporta beneficios a los intereses vitales de la nación. Las acciones no son criticables en sí de modo automático sino en términos de una clara lógica. Refiriéndose a una serie de acciones desarrolladas por la administración de Alfonsín (No Alineados, Contadora, Grupo de los Seis, negación a ratificar el Tratado de Tlatelolco, etc.) afirmaba que "no todas estas actitudes son *en principio* criticables. Sin embargo, ninguna de ellas aporta beneficio alguno a los intereses vitales de la nación, que se juegan por una dimensión económica en la que somos relativamente mansos y obedientes. Además, en ninguna de ellas tenemos el poder necesario para aportar algo concreto y positivo para solucionar problemas, lo cual indica que más que auténtico moralismo, lo que está en juego es una necesidad argentina de protagonismo. Para bien o para mal, la Argentina nada puede hacer, por ejemplo, para solucionar los problemas de América Central (...) Esta no es una cuestión de ideología sino de crudo pragmatismo".[137] Para Borón, en cambio, "el repudio por las dimensiones éticas de las cosas de este mundo - que malamente pueden ser reducidas a las mezquindades de una 'racionalidad instrumental' - remata en un pragmatismo absurdo y radicalmente inmoral. De acuerdo al autor, "nadie discute que es necesario calcular los costos y los beneficios de la política exterior. Una dirigencia responsable no puede menos que obrar de esa manera. Pero limitarse tan sólo a ponderar los aspectos materiales del asunto es una conducta suicida, que olvida que una nación es una comunidad en donde la identidad cultural y simbólica es por los menos tan importante como la solidaridad mercantil".[138] De acuerdo a este autor, "ante la omnipresencia de estos antagonismos el '"realismo periférico"' nos aconseja preocuparnos sólo por las cuestiones que afectan el bienestar material de nuestros habitantes. Sin embargo, este pragmatismo materialista -y su consecuencia, el alineamiento con los Estados Unidos - brinda pocas satisfacciones económicas, y ninguna de tipo moral".[139]

De modo más moderado, Russell, desde su neoidealismo periférico, rechazaba de plano calibrar a la acción política exclusivamente en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios. Para este autor, "el éxito como único criterio para la acción es tan esquivo como éticamente defectuoso".[140] Desde su perspectiva, "el ámbito de la confrontación no puede quedar reducido a cuestiones que sólo afecten de manera directa la base de poder material. También se debe confrontar cuando las acciones de las grandes potencias vulneran principios que hacen a la definición del interés nacional y que pueden no afectar el 'interés material de los argentinos' pero sí directa o indirectamente, sus intereses de seguridad".[141] Desde una definición más amplia del interés nacional, Borón reclamaba una política exterior digna. "Hay que reconocer las contradicciones del sistema internacional y enfrentarlas con madurez y responsabilidad, manteniendo en alto los valores fundamentales que nutren nuestro proyecto democrático hacia adentro, y que alimentan las esperanzas de un orden internacional más justo, equitativo, pacífico y seguro en lo externo (...) esta madurez, sensatez y seriedad es lo que se espera cuando se reclama una política exterior 'digna' . Nada más, pero tampoco nada menos".[142] Caputo iba más allá. "Creo que en un país como el nuestro, que nunca va a ser una potencia

militar, ni desea ser una potencia militar, que tiene un largo camino por delante antes de llegar a ser una potencia económica, puede ser una potencia moral.[143]

En definitiva, lo que se cuestionaba era la supuesta ausencia de contenidos éticos en la política exterior. Se trataba de diferentes entendimientos respecto de cómo debía ortogarse una dimensión "ética" a la política exterior. Para Borón, "la política exterior es un instrumento (...) para el logro de ciertos fines. Medios y fines pueden - y deben- ser juzgados no sólo desde el punto de vista de su eficacia, sino también desde el ángulo de la ética (...) Lejos de nuestro ánimo está el criticar tan saludable preocupación por el bienestar material de los argentinos (...) Peor la política exterior deberá tomar en cuenta otras cosas (...) La independencia y la seguridad están en un primer plano porque ellas garantizan la continuidad histórica de una nación y su supervivencia en el concierto internacional (...) Los fines que persigue la política exterior argentina parecerían girar en torno al fomento del comercio (...) y la atracción de capitales e inversiones extranjeras. Fines irreprochables, pero a condición de que no comprometan otros valores concernientes a la libertad, la justicia y la equidad, tanto en el orden doméstico como en el internacional"[144] Borón afirmaba que la independencia y la seguridad estaban en un primer plano porque constituían "garantías para la continuidad histórica de una nación y su supervivencia en el consierto internacional". Para el autor "las cuestiones relativas a la autonomía, la autodeterminación nacional y la soberanía" no eran un "capricho sesentista". Así, el fomento al comercio y la atracción de capitales e inversiones extranjeras eran fines irreprochables pero "a condición de que no comprometan otros valores de superior jerarquía y que remiten a vitales cuestiones concernientes a la libertad, la justicia y la equidad, tanto en el orden doméstico como en el internacional; o a la paz mundial y la seguridad colectiva; o a la preservación del medio ambiente y la consolidación del régimen democrático".[145]

Russell, aún reconociendo que la agenda de política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría tiene una clave jerárquica opuesta a la del realismo clásico, en la que las cuestiones estratégico-militares cedían su lugar de privilegio a las económicas, y que los temas que hacen al desarrollo de estos países no sólo son los prioritarios y los únicos que pueden efectivamente reducir su vulnerabilidad y sensibilidad externas aseguraba que "el ámbito de la confrontación no debe quedar reducido a cuestiones que sólo afecten de manera directa la base de poder material. También se debe confrontar cuando las acciones de las grandes potencias vulneran principios que hacen a la definición del interés nacional y que pueden no afectar el ´ interés material de los argentinos´ pero sí directa o indirectamente, sus intereses de seguridad (...) el interés material es muy limitado como único criterio para orientar las políticas. Es por ello que para este autor, el elemento principal que permite construir este esquema racional es el interés definido en términos de desarrollo económico y de principios". Así, su neoidealismo periférico destacaba la importancia de los principios en las relaciones internacionales, desde que ellos sirven tanto para ilustrar la práctica política como para proteger la seguridad nacional de los países débiles, dado que obran (desde luego, no siempre de manera eficaz) como una malla protectora frente a las amenazas externas de los Estados más poderosos.[146] Aunque reconoce la inevitable tensión que se produce entre los preceptos morales y los requerimientos de la acción política rechaza de plano calibrar esta última exclusivamente en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios. “El éxito como único criterio para orientar la acción es tanto esquivo como éticamente defectuoso. Dejar principios de lado en función de costos y beneficios materiales lleva implícito el riesgo de costos eventuales, particularmente en tiempos de

emergencia internacional".[147] Aún más, para este autor se trataba de "destacar la superioridad moral del comportamiento estatal, con independencia de su procedencia central o periférica, que se ajusta a principios reglados por el derecho internacional y, por otra parte, de comprender que la adecuación de esa conducta a esos principios - la prédica a través del ejemplo-" era una condición necesaria para adquirir prestigio externo, "un recurso tangible de poder de creciente gravitación".[148]

Para Escudé, en cambio, para un país como la Argentina una política de modestia, de aceptación realista de los límites y las diferencias entre nosotros y las grandes potencias, era la única política correcta desde el punto de vista de los costos y beneficios y la única moral política a nuestro alcance, la única actitud moral posible desde nuestra vulnerabilidad". Para el autor, las políticas que generan costos para la población son inmorales por lo que el "realismo periférico" era la única alternativa moral para un país de las características de Argentina. Y este es el sentido final del pragmatismo subyacente a su propuesta, "dotar al pragmatismo de una dimensión moral que no acarree costos materiales perfecciona al pragmatismo (que por otra parte es la única política 'moral' posible para un país empobrecido donde los costos de abandonar el pragmatismo son pagados principalmente por los más pobres).[149]

Reflexiones finales

Las décadas del ochenta y del noventa han sido centrales para las reflexiones en torno a la inserción de la Argentina en el mundo. Para comprender el quiebre esencial que significó el carácter dado a la política exterior por la administración del presidente Menem, a través de la especial "rationale" que hemos descripto, ha resultado necesario recorrer el clima de reflexión previo, simultáneo y posterior. Si bien por momentos parecen haberse alcanzado ciertos avances en términos de consensos, los ejes del debate a los largo de esos años demuestran ciertas continuidades inquietantes. En realidad, si bien el tono de las discusiones parece haber tomado una mayor rigurosidad analítica y normativa, no hay quiebres contundentes en lo que se refiere a los ejes de discusión.

Hemos visto que la especial "rationale" subyacente a las acciones implementadas por la administración Menem en materia de política exterior incluían una especial mirada respecto del funcionamiento del sistema internacional, y en consecuencia, de las alternativas de inserción que cabían en ese contexto a un país de las características de la Argentina. Y a partir de allí, especiales comprensiones respecto de la definición del interés nacional, la vinculación entre política doméstica y política exterior, la cuestión de la autonomía, el establecimiento de relaciones preferenciales, y finalmente, de los contenidos éticos que debía tener la política exterior. Una "rationale" expresada de modo contundente que funcionó como disparador de reflexiones medulares en torno a los mejores caminos para mejorar la posición argentina en el mundo.

Teniendo en cuenta las diferentes propuestas elaboradas a lo largo de la década de los ochenta, la nueva política exterior implicó realmente una opción que partió del reconocimiento de los estrechos márgenes de maniobra existentes para un país como el nuestro. Y a partir de ese reconocimiento se entendió que la definición del interés nacional debía basarse en términos de desarrollo económico y bienestar de la población. Por ello, realismo y pragmatismo se constituyeron en los principios básicos orientadores de las acciones en materia externa. Estos principios aconsejaban la construcción de un

sistema de alianzas cuyo vértice preferencial estaría dado por el establecimiento de una relación especial con los Estados Unidos. Para el nuevo gobierno, la política exterior debía dejar de ser una abstracción para convertirse en una política de estado que, en interrelación con las restantes políticas domésticas, mejorara el posicionamiento de la Argentina en el mundo. Realismo y pragmatismo para los nuevos formuladores de la política exterior, eran las únicas alternativas "éticas" que cabían para un país en el que las urgencias económicas marcaban las prioridades políticas. En palabras de Di Tella, se trataba de una política profundamente moral porque nada podía ser más inmoral que continuar arriesgando el bienestar de nuestro pueblo.

Para algunos autores, los años que van desde el inicio del gobierno de Alfonsín hasta el presente produjeron importantes avances en la construcción de acuerdos fundamentales en materia de política exterior. Para Russell "el gobierno de Menem ha aportado una cuota importante en la construcción de consenso, porque ha tomado varias medidas cuyo resultado querido o no fue la reducción del margen de debate Produjo shocks culturales, abordó frontalmente una serie de temas tabú (...) y adoptó decisiones que marcan caminos sin retorno"[150] De acuerdo al mismo autor, si dejamos de lado alguna retórica y ciertos fuegos de artificio, apreciaremos un alto nivel de consenso: "en el debate en torno a la actual política exterior hay mucho ruido y pocas nueces".[151] Para Russell, como para otros autores, el consenso básico se vincula a percepciones compartidas sobre aspectos básicos que hacen a la inserción externa del país y al ámbito geográfico privilegiado en donde debe desarrollarse prioritariamente esa política. Estos acuerdos en torno a los estrechos márgenes de maniobra con los que cuenta nuestro país indudablemente fueron producto de una reflexión obligada luego de largos años de aislamiento y vulnerabilidad externas. La realidad se presentó crudamente forzando nuevas miradas. Russell llegó a afirmar en 1994 que "parece claro que quiénes cuestionan con cierta vehemencia algunos aspectos de la política exterior- y pertenecen al grupo de los que tienen posibilidades de ser una alternancia real- si dejaran la silla 'oposición' y pasaran a ocupar la silla 'gobierno' harían (...) cosas más cosas menos, lo que esta administración está haciendo en materia de relaciones internacionales".[152] No obstante, como el propio Russell reconoce compartir el diagnóstico no significa que se favorezca el mismo curso de políticas.

Compartir el diagnóstico, comprender la importancia del desarrollo en la definición de los lineamientos de la política exterior, aceptar la necesidad de una "relación madura" con los Estados Unidos, son cuestiones importantes en la construcción del consenso en materia de política exterior. Pero como el propio debate de la última década lo demuestra, a partir de estas definiciones básicas se abren importantes marcos de disenso. Tan importante es el disenso, que a finales de los noventa vuelven a presentarse con igual fuerza los ejes de cuestionamiento que caracterizaron los debates a lo largo de la década. [153] En definitiva, a partir del reconocimiento de los estrechos márgenes de maniobra con los que la Argentina cuenta, las estrategias concretas de inserción internacional continuarán variando en función de las diferentes lecturas respecto del funcionamiento del sistema internacional de las que se parta, de cómo se defina al interés nacional, de cómo se conciba a la cuestión de la autonomía, de cómo se entienda que se satisfacen los requerimientos éticos en la conducción de los asuntos externos, y de qué países o grupos de países se perciban como aliados preferenciales para optimizar la inserción internacional de nuestro país. Viejos temas que afortunadamente parten ya de una serie de consensos básicos, pero que en sí mismos son disparadores de disensos

operativos con potencialidad real de alterar las bases de los acuerdos básicos alcanzados.

NOTAS

[1] El sustantivo "rationale" en idioma inglés posee un significado preciso, a saber, "explicación de los principios controladores de una opinión, creencia, práctica o fenómeno" o sus "razones subyacentes" (Merriam-Webster Dictionary); "razones o intenciones para un set particular de pensamientos o acciones" (Cambridge Dictionary). Aunque en castellano no se cuenta con un concepto equivalente suele traducirse como "razón fundamental, motivo principal, o razón de ser" (Simon & Schuster´s Dictionary).
[2] Paradiso, J. (1989): "Argentina-Estados Unidos: el debate histórico sobre la inserción internacional del país", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.
[3] Tulchin, J. (1988): "La política exterior del gobierno democrático y sus relaciones con los Estados Unidos", en Garzón Valdés, E., Mols, M. y Spita, A.: *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
[4] Escudé, C. y Fontana, A. (1998): "Argentina´s Security Policies. Their Rationale and Regional Context", en Dominguez, J. (Ed.): *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era.*Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
[5] Escudé, C. y Fontana, A. (1998)
[6] Colacrai de Trevisán, M. (1992): "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Russell, R. (Ed.): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[7] Tulchin, J. (1988)
[8] Pérez Llana, C. (1983): *Reinserción Argentina en el Mundo entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. Buenos Aires, El Cid Editor.
[9] Pérez Llana, C. (1983)
[10] Escudé, C. (1984): *La Argentina: ¿Paria Internacional?*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
[11] Escudé, C. (1986): *La Argentina vs. Las grandes potencias. El precio del desafío.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
[12] Escudé, C. (1984)
[13] Pérez Llana, C. (1983)
[14] Russell, R. (1987): "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en Hirst, M. (comp..): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[15] Tulchin, J. (1988)
[16] En su libro *Realismo Periférico* (1992) Escudé recomienda para la evaluación de los costos del confrontacionismo de la política exterior Argentina durante los últimos cien años al trabajo de Tulchin *La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una desconfianza* (1990). Con respecto a sus propias obras en esta especial temática destaca *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949* (1983) como particularmente pertinente desde el punto de vista de la evaluación de los costos de ese confrontacionismo durante la década del '40, y *La Argentina versus las grandes potencias: el precio del desafío* (1986) por ser un alegato a favor de un alineamiento basado en razones no ideológicas sino puramente pragmáticas, derivadas de esa experiencia histórica.
[17] Escudé, C. (1988): "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E., Mols, M. y Spita, A.: *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
18 Tulchin, J. (1988)
[19] Escudé, C. (1986)
[20] Pérez Llana, C. (1983)
[21] Tulchin, J. (1988)
[22] Escudé, C. (1986)
[23] Bologna, A. (1987): *Teorías y propuestas de Relaciones Internacionales para los países Sur*. Cuadernos de Política Exterior Argentina, Documento de Trabajo N° 1. Rosario, Promopea.
[24] De acuerdo al autor, "los escenarios estratégicos prioritarios no pueden ser otros que los de América Latina, en primer término y, en segundo lugar, los de los países en vías de desarrollo. Y, por consiguiente, el comportamiento en los demás escenarios (...) debe ajustarse a los requerimientos que deriven de la preferencia establecida".Puig, J. C. (1988): "Política Internacional Argentina", en Perina, R. y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[25] Russell, R. (1988): "Democracia y política exterior", en Perina, R. y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

[26] Bouzas, R. y Russell, R. (1989): (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.
[27] Ya hacia fines de los ochenta era ampliamente reconocida esta diferenciación. Como lo explica Escudé "el realismo es un enfoque el estudio de la política internacional y de la formulación de la política exterior que puede aplicarse por igual a Estados centrales y periféricos. Sin embargo, debido a que el realismo focaliza su atención en el poder, y debido a que el mundo tienen un aspecto muy distinto cuando se lo mira desde la perspectiva de los poderosos que cuando se lo vislumbra desde la relativa ausencia de poder, un realismo 'central' diferirá sustancialmente de uno 'periférico' (Escudé, C. (1995): *El Realismo de los Estados Débiles*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano) Esta diferenciación es quizás uno de los avances más certeros en los estudios de política exterior en los ochenta, desde que marca un verdadero corte con los enfoques teóricos prevalecientes en las décadas previas.
[28] Russell, R. (1989): "Las relaciones argentino-norteamericanas: reflexiones sobre la experiencia reciente", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.
[29] Además de los trabajos mencionados en nota anterior deben agregarse las siguientes obras: *Argentina ¿paria internacional?* (1984), *Patología del Nacionalismo: el caso argentino* (1987), "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones" (1988) publicado en E. Garzón Valdez, M. Mols y A. Spitta (comp..), *La nueva democracia argentina*. El mismo autor nos señala que en estas publicaciones estaban presentes la mayor parte de las ideas que luego bautizó como '"realismo periférico"'. Estos conceptos fueron luego enriquecidos en ocasión del seminario de FLACSO (Buenos Aires) de octubre de 1987, que dio lugar a la publicación del libro *Estados Unidos y la transición argentina*. No obstante, la primera síntesis publicada de los principios del '"realismo periférico"' apareció en un artículo titulado 'Hacia una teoría de la autonomía nacional', en el diario Río Negro, el 18 de noviembre de 1986. La presentación final y formal del "realismo periférico" se produciría entonces en el año 1991 en la Revista América Latina Internacional. En el año 1992 Escudé publica Realismo Periférico en el que hace la presentación más acabada de su teoría normativa. Cabe agregar en este punto, que el "realismo periférico" de Escudé evolucionó a lo largo de los noventa no sólo en términos de su perfeccionamiento como teoría normativa para la política exterior argentina, sino en dirección hacia un enfoque novedoso en la teoría de las relaciones internacionales al proveer un nuevo marco para el análisis del funcionamiento del sistema internacional desde una mirada diferente a la de los tradicionales enfoques del centro. Desde una "crítica ciudadano-céntrica de la Teoría Angloamericana de las Relaciones Internacionales" el autor propone un enfoque crítico de la teoría de las relaciones internacionales centrado en la debilidad y vulnerabilidad de los países periféricos. Para ampliar este punto ver Escude, C. (1995): *El Realismo de los Estados Débiles,* Buenos Aires, GEL; Escudé, C. (1999): *Estado del Mundo;* Ariel Plantea, Buenos Aires*;* Neuman, S. (1998): I*nternational Relations Theory and The Third World;* St. Martin´s Press, New York*;* Souto Zabaleta, M. (2002): *La periferia de la teoría y la teoría desde la periferia. Aproximaciones críticas en la Teoría de las Relaciones Internacionales;* Revista Posdata N° 8.
[30] Escudé, C. (1989): "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.
[31] Paradiso, J. (1989)
[32] Todos los trabajos que intentan captar el sustento teórico de la política exterior de la administración Menem señalan inequívocamente la influencia del pensamiento de Escudé y su "realismo periférico". Repasar las diferentes reflexiones que se fueron gestando en los ochenta es imprescindible para dar cuenta del clima de reflexión imperante y de la aparición de enfoques normativos que marcaban nuevos rumbos a la problemática de la inserción externa de nuestro país. Indudablemente los aportes de Escudé en esa década hicieron mucho "ruido" pero como el propio autor reconoce el fracaso en materia de inserción externa y la grave crisis del país demandaban transformaciones profundas. El autor afirma: “Aunque es posible que algunos trabajos previos de quién esto escribe hayan tenido cierta influencia (probablemente indirecta) sobre el diseño de esta política exterior, ésta es también producto del fracaso de la política exterior del gobierno previo y representa una alternativa de recambio". Destacar la influencia de Escudé no puede significar subsumir política exterior menemista y "realismo periférico". Estas subsunciones opacarían dos circunstancias indiscutibles: la labor teórica del autor que precede y excede esa gestión de gobierno; y los lineamientos propios del gobierno que aunque en gran parte fueron coincidentes con la teoría normativa de Escudé han presentado sus propias particularidades, especialmente en su implementación. Claramente resulta preciso diferenciar entre el ámbito de implementación de la política exterior y el ámbito de las reflexiones académicas en torno a ella.
[33] Russell, R (1990): "Cambio de gobierno y política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista" en Revista América Latina Internacional, Volumen 7, Núm. 24.

[34] Menem, C. (1990): *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem.* Buenos Aires, Editorial CEYNE.
[35] Menem, C. (1990)
[36] Tramos seleccionados de diversas entrevistas realizadas al Canciller Domingo Cavallo en el año 1989, en Revista América Latina Internacional, Volumen 6, Número 21.
[37] Clarín, 25 de junio de 1989.
[38] Tramos seleccionados de diversas entrevistas realizadas al Canciller Domingo Cavallo en el año 1989, en Revista América Latina Internacional, Volumen 6, Número 21.
[39] Di Tella, G. (1996): "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas" en Jalabe, S. (comp..): *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[40] Di Tella, G. (1996)
[41] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[42] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[43] Revista Somos, 16 de diciembre de 1991.
[44] Di Tella, G. (1991): "La política exterior argentina en los umbrales del siglo XXI". Disertación en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 19 de abril de 1991.
[45] Cavallo, D.(1996): "La inserción de la Argentina en el primer mundo", en Jalabe, S. (comp..): *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[46] Cavallo, D.(1996)
[47] Di Tella, G. (1996)
[48] Di Tella, G. (1996)
[49] Ámbito Financiero, 19 de diciembre de 1991.
[50] Ámbito Financiero, 19 de diciembre de 1991.
[51] Cavallo, D. (1996)
[52] Di Tella, G. (1996)
[53] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[54] Di Tella, G. (1991)
[55] La Nación, 24 de noviembre de 1996.
[56] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[57] Di Tella, G. (1991)
[58] Cavallo, D. (1996)
[59] Di Tella, G. (1996)
[60] Di Tella, G. (1996)
[61] Clarín, 10 de junio de 1997.
[62] Cavallo, D.(1996)
[63] Di Tella, G. (1996)
[64] Cavallo, D. (1996)
[65] Di Tella, G. (1996)
[66] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[67] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[68] Clarín, 12 de noviembre de 1991.
[69] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[70] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[71] Merece ser destacado el hecho de que la presentación pública no sólo de la relación especial con los Estados Unidos sino también de cada uno de los lineamientos de la nueva política exterior, fue siempre enunciada de un modo claro y categórico. Esto se vincula con la creencia por parte del canciller Di Tella en la necesidad de un "cambio cultural" en la percepción sobre la inserción internacional del país. Con este espíritu, el canciller publicó numerosos artículos en medios de prensa escrita de difusión masiva, entre los que se destacan: "Una política exterior al servicio del pueblo" (Clarín, 4 de noviembre de 1991); "El realismo moral de nuestra política exterior" (Clarín 12 de noviembre de 1991); "La ilusión 'Argentina potencia' resultó fatal" (El Cronista Comercial, 8 de diciembre de 1991); "Moral y pragmatismo" (Revista Somos, 16 de diciembre de 1991); "Hay que atraer el capital extranjero" (Ámbito Financiero, 19 de diciembre de 1991); "No queremos ser parias" (Clarín, 23 de febrero de 1994); "Esta política exterior logró la transformación argentina" (Clarín, 10 de junio de 1997).
[72] Página 12, 9 de diciembre de 1990.
[73] Revista Somos, 16 de diciembre de 1991.
[74] La Nación, 24 de mayo de 1997.
[75] Di Tella, G. (1996)
[76] Di Tella, G. (1996)
[77] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.

[78] El Cronista, 23 de septiembre de 1990.
[79] Tramos seleccionados de diversas entrevistas realizadas al Canciller Domingo Cavallo en el año 1989, en Revista América Latina Internacional, Volumen 6, Número 21.
[80] Página 12, 9 de diciembre de 1990.
[81] Clarín, 12 de noviembre de 1991.
[82] Cavallo, D.(1996)
[83] Di Tella, G. (1991)
[84] Página 12, 9 de diciembre de 1990.
[85] Cavallo, D.(1996)
[86] Di Tella, G. (1996)
[87] Página 12, 9 de diciembre de 1990.
[88] Di Tella, G. (1996)
[89] Página 12, 9 de diciembre de 1990.
[90] Revista Somos, 16 de diciembre de 1991.
[91] El Cronista, 8 de diciembre de 1991.
[92] Clarín, 12 de noviembre de 1991.
[93] Ciertamente, los ejes centrales del debate en torno a la "rationale" de la nueva política exterior se vieron acompañados por reiteradas críticas vinculadas a cuestiones de "estilo". Busso y Bologna afirmaban al respecto que si bien la nueva política exterior en su conjunto no era criticable, se veía empañada por algunas cuestiones de estilo o de forma. Para los autores, "el énfasis discursivo con el que la administración se refiere a las relaciones con Estados Unidos, la excesiva confianza en la relación Menem-Bush, las concesiones desmedidas, la ausencia de consultas sobre decisiones de política exterior con nuestros principales socios regionales, las propuestas militares para garantizar la democracia en Haití, la contundencia del retiro de No Alineados, etc., son muestras de un estilo un tanto exagerado, sobreactuado, que surge como consecuencia de la búsqueda de un protagonismo no congruente con la necesaria sutileza de los cuadros diplomáticos" (Busso y Bologna, 1994) Así, para Busso y Bologna "los errores de estilo, en ocasiones, superan a los de contenido o, lo que es más grave, los errores de estilo condicionan el contenido de la política exterior".García del Solar se expresaba en similares términos: "la política exterior del presidente Menem se beneficiaría si en su ejecución se frenase el vértigo al protagonismo, se tuviese presente la solidaridad internacional, se resguardase la independencia de criterio (...) se negociaran con la cabeza fría los pedidos de concesiones; en suma, si se actuara con profesionalidad" (García del Solar, 1992) Para este autor, la diplomacia de las formas tenía tanta importancia como el fondo. En este punto, Tulchin establecía una diferenciación. No consideraba un problema a la "florida retórica de Di Tella" sino los gestos que el Presidente Menea había elegido para demostrar su compromiso con los Estados Unidos. Para el autor, "los gestos exagerados son consistentes con una interpretación verdaderamente perturbadora: que uno de los mitos más perdurables de la política exterior argentina sobrevive bajo una nueva forma, el mito de la influencia mundial argentina, del excepcionalismo argentino". Además, para este autor, los gestos también eran perturbadores porque parecían ser caprichosos, decididos sin consultar al Congreso o a otras naciones de la región - y la apariencia de capricho era lo opuesto a la imagen que Menem quería lograr (Tulchin, 1992)
[94] Dallanegra Pedraza, L (1996): "El envío de las tropas al Golfo", en Debates, Volumen II, Ejemplar 4.
[95] Borón, A. (1992): "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[96] Varios autores se expresaron en similar sentido. Pérez Llana, por ejemplo, entendía que entre los supuestos de la nueva política exterior, el más vulnerable estaba asociado al diagnóstico internacional implícito (Pérez Llana, 1992).
[97] Busso, A. y Bologna A. (1994): "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menea: una presentación" en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, Ediciones CERIR.
[98] Escudé, C. (1989)
[99] Escudé, C. (1992): *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina.* Buenos Aires, Planeta.
[100] Escudé, C. (1992)
[101] Russell, R (1990)
[102] Escudé, C. (1991): "La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito"; en Revista América Latina/Internacional, Volumen 8, Número 27.
[103] Escudé, C. (1992)
[104] Dallanegra Pedraza, L (1996)

[105] Russell, R. (1992): "El contexto externo de la política exterior argentina: motas sobre el ´Nuevo Orden Mundial´, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[106] Noto, G. (1994): "Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior e un sistema internacional en transformación", en Revista América latina internacional. Volumen 2, Núm. 1.
[107] Escudé, C. (1992)
[108] Escudé, C. (1989)
[109] Escudé, C. (1995)
[110] Escudé, C. (1989)
[111] Escudé, C. (1992)
[112] Escudé, C. (1989)
[113] Escudé, C. (1992)
[114] Escudé, C. (1992)
[115] Escudé, C. (1992)
[116] Borón, A. (1992)
[117] Escudé, C. (1992)
[118] Borón, A (1991): "Las desventuras del 'realismo periférico', en revista América latina internacional. Volumen 8, Núm. 29.
[119] Dallanegra Pedraza, L (1996)
[120] Borón, A. (1992): "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[121] La Nación, 27 de septiembre de 1997.
[122] Russell, R (1991): "El ´neoidealismo periférico´: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría, en Revista América latina internacional. Volumen 8, Núm. 29.
[123] Paradiso, J. (1993)
[124] Escudé, C. (1991)
[125] Escudé, C. (1992)
[126] Escudé, C. (1992)
[127] Escudé, C. (1989)
[128] Escudé, C. (1992) Escudé insiste en diferenciar la autonomía en si misma (que es consecuencia del poder y por ende, en gran medida, de la riqueza) y el uso dado a esa autonomía. Y también distingue entre distintos tipos de uso: usos orientados hacia la exhibición de la autonomía (consumo) y usos orientados a la generación de desarrollo o poder (inversión). Escudé, C. (1995)
[129] Varios años más tarde, Russell y Tokatlian si bien cuestionaban la visión clásica de la autonomía de autores como Puig y Jaguaribe, por ser en parte anacrónica, se distanciaban de la definición de Escudé que encuadraban dentro de lo que denominaron "utilitarismo de la periferia". Para estos autores, "la noción de autonomía desarrollada por los utilitaristas de la periferia, si bien introduce aspectos válidos, es limitada e inconveniente como estrategia de política exterior dado que se ocupa de la dimensión negativa de la autonomía".[129] Proponían, en cambio, una definición que asignaba otro significado a la autonomía como condición y como interés nacional objetivo: 'autonomía relacional' debía entenderse como la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Así, el primer círculo externo para el ejercicio de la autonomía relacional estaría formado principalmente por los países de América Latina (...) Su alcance más allá de la región o de espacios sub-regionales dependerá de dos factores ajenos a América Latina: a) de la lógica prevaleciente en la anarquía internacional y b) de la conducta que asuma Estados Unidos frente a América Latina".[129] Para estos autores, "El nivel de autonomía de una acción de política exterior en América Latina no debería evaluarse en función de su mayor o su menor disposición a las preferencias de Estados Unidos. Si se define (y mide) la autonomía como la habilidad de un país para poner en práctica políticas que sirvan al interés nacional, resulta poco significativo que este ejercicio político coincida o no con los intereses de Washington o de otros países. Así podría darse el caso de una gran autonomía con un muy elevado nivel de coincidencias con Estados Unidos. De nuevo, no es el alto o bajo nivel de oposición o confrontación lo que caracteriza a la autonomía sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional" (Russell y Tokatlian, 2001)
[130] Tulchin, J. (1990): *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza.* Buenos Aires, Planeta
[131] Escudé, C. (1991)
[132] Escudé, C. (1991)

[133] Para un desarrollo completo de la cuestión de la "falacia antropomorfica" en el discurso de las relaciones internacionales y sus implicancias para la política exterior de los estados ver: Escudé, C. : "*El honor de la nación"*, Diario Río Negro, 4 de octubre de 1987; Escudé, C. (1992): *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina.* Buenos Aires, Planeta; Escudé, C. (1995): *El Realismo de los Estados Débiles*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[134] Escudé, C. (1992)
[135] Escudé, C. (1992) "La dignidad, el honor y el orgullo... son bienes simbólicos y emocionales que son el patrimonio de seres individuales y que se reparten de manera desigual. Los bienes materiales también se reparten de manera desigual, pero como nadie se alimenta de dignidad, el modesto beneficio que obtienen *los más pobres* de una buena balanza comercial es objetivamente mucho más relevante, para ellos, que la modesta cuota de orgullo nacionalista que pueden obtener de una política exterior dispuesta a aceptar costos materiales o riesgos de costos futuros en aras de la dignidad o el honor de la nación".
[136] Escudé, C. (1989)
[137] Escudé, C. (1989)
[138] Borón, A (1991)
[139] Borón, A (1991)
[140] Russell, R (1991)
[141] Russell, R (1991)
[142] Borón, A (1991)
[143] Tulchin, J. (1990)
[144] Borón, A. (1992)
[145] Borón, A. (1992)
[146] Russell, R (1991)
[147] Russell, R (1991)
[148] Russell, R (1991) El autor aclara que se refiere específicamente a los principios del derecho internacional público acordados por la comunidad internacional.
[149] Escudé, C. (1992)
[150] Russell, R. (1996); *Las relaciones Argentino-Norteamericanas ¿el fin del desencuentro?*. Documento de Trabajo N° 19, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
[151] Russell, R. (1994)
[152] Russell, R. (1994)

Bibliografía

Bolivar, J. (1998): "La cuestión de la identidad en la nueva política exterior", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Bologna, A. (1987): *Teorías y propuestas de Relaciones Internacionales para los países Sur*. Cuadernos de Política Exterior Argentina, Documento de Trabajo N° 1. Rosario, Promopea.

Bologna, A. (1991): *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem*. Cuadernos de Política Exterior Argentina, Informes sobre Proyectos de Investigación N° 2. Rosario, Ediciones CERIR.

Bologna A. (1998): "La inserción argentina en la sociedad internacional " en *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario, Ediciones CERIR.

Borón, A (1991): "Las desventuras del 'realismo periférico', en Revista América Latina Internacional. Volumen 8, Núm. 29.

Borón, A. (1992): "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Busso, A.(1993): *La política exterior argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis.* Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR, Rosario.

Busso, A. (1998): "Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menea: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales", en *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario, Ediciones CERIR.

Busso, A. y Bologna A. (1994): "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación" en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, Ediciones CERIR.

Caputo, D. (1992): "Fundaciones sin crítica", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Castro, J. (1998): "La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Cavallo, D. (1996): "La inserción de la Argentina en el primer mundo", en Jalabe, S. (comp..): *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Cisneros, A. (1998): "Argentina: Historia de un Éxito", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Colacrai de Trevisán, M. (1992): "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Russell, R. (Ed.): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Dallanegra Pedraza, L (1996): "El envío de las tropas al Golfo", en Debates, Volumen II, Ejemplar 4.

De la Balze, F. (1998): "La política exterior de 'reincorporación al Primer Mundo'", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

De La Torre, E. (1992): Comentarios al trabajo de Atilio Borón, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, G. (1991): "La política exterior argentina en los umbrales del siglo XXI". Disertación en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 19 de abril de 1991.

Di Tella, G. (1992): "Palabras de cierre", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, G. (1996): "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas" en Jalabe, S. (comp..): *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1983): *La declinación argentina*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Escudé, C. (1984): *La Argentina: ¿Paria Internacional?*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Escudé, C. (1986): *La argentina vs. Las grandes potencias. El precio del desafío.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Escudé, C. (1988): "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E., Mols, M. Y Spita, A.: *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Escudé, C. (1989): "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Escudé, C. (1991): "La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito"; en Revista América Latina/Internacional, Volumen 8, Número 27.

Escudé, C. (1992): *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina.* Buenos Aires, Planeta.

Escudé, C. (1992): "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo Periférico), en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1995): *El Realismo de los Estados Débiles*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1997): "Con Estados Unidos no nos une el amor sino el espanto", Ponencia presentada en el III Encuentro "La Iglesia escucha de las nuevas realidades", organizado por la Universidad Católica Argentina.

Escudé, C. (1998): "An Introduction to Peripheral realism and Its implications for the Interstate System: Argentina and the Condor II Missile Project", en Neuman, S (Ed.): *International Relations Theory and the Third World.* New York, St Martin. Press.

Escudé, C. (1998): "Las alianzas estratégicas", en Revista Archivos del Presente, Año 4, Número 13.

Escudé, C. (1998): "Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. y Fontana, A. (1998): "Argentina´s Security Policies. Their Rationale and Regional Context", en Dominguez, J. (Ed.): *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era.*Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Falcoff, M. (1989): "Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Falcoff, M (1992): Comentarios al trabajo de Carlos Pérez Llana, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Falcoff, M (1992): Comentarios al trabajo de Carlos Escudé, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Falcoff, M. (1996); "Estados Unidos será un país previsible para la Argentina", en Revista Archivos del Presente, Año 2, Número 4.

Floria, C. (1992): Comentarios al trabajo de Carlos Pérez Llana, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Fontana, A. (1998): "La seguridad internacional y la Argentina en los años 90", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Fraga, R. (1998): "El concepto de las hipótesis de conflicto", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

García del Solar, L. (1992): Comentarios al trabajo de Carlos Escudé, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Jacovella, G. (1999); "Una política exterior para el nuevo tiempo", en Revista Archivos del Presente, Año 5, Número 17.

Jalabe, S. (1996): *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Lanús. J.A. (1992): "La Argentina ante el mundo de la posguerra fría", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Lohlé, J.P. (1987): "Lineamientos generales y distintos temas de la política exterior argentina", en Revista América Latina Internacional, Volumen 4, N° 12.

Lohlé, J. P. (1989): "La Argentina y su proyección internacional: hacia una nueva perspectiva", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa

Mora y Araujo, M; Di Rado, G. y Montoya, P. (1992): "La política exterior y la opinión pública argentina", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Mora y Araujo, M. (1998): "Opinión pública y política exterior de la presidencia Menem", en Cisneros, A. (comp..): *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Menem, C. (1990): *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem.* Buenos Aires, Editorial CEYNE.

Neuman, S. (1998): "International Relations Theory and the Third World: an Oxymoron?", en Neuman, S (Ed.): *International Relations Theory and the Third World.* New York, St Martin. Press.

Noto, G. (1994): "Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior e un sistema internacional en transformación", en Revista América latina internacional. Volumen 2, Núm. 1.

Paradiso, J. (1989): "Argentina-Estados Unidos: el debate histórico sobre la inserción internacional del país", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Paradiso, J. (1992): Comentarios al trabajo de Juan Archibaldo Lanús, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Paradiso, J. (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Pérez Llana, C. (1983): *Reinserción Argentina en el Mundo entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. Buenos Aires, El Cid Editor.

Pérez Llana, C. (1992): "La nueva agenda internacional y la política exterior argentina´, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Peña, F. (1992): "Comentarios al trabajo de Dante Caputo", en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Perina,R. (1988): "El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas", en Perina, R. y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Perina,R. (1988): "Nueva presencia argentina en el sistema internacional", en Perina, R. y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, J. C. (1988): "Política Internacional Argentina", en Perina, R. Y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Rizzo Romano, A. (1992): Comentarios al trabajo de Atilio Borón, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1987): "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en Hirst, M. (comp..): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1988): "Un año de política exterior: las relaciones con estados Unidos, América Latina y Europa Occidental", en Perina, R. Y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1988): "Democracia y política exterior", en Perina, R. Y Russell, R. (Eds.): *Argentina en el mundo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1989): "Las relaciones argentino-norteamericanas: reflexiones sobre la experiencia reciente", en Bouzas, R. y Russell, R. (Comps.): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Russell, R (1990): "Cambio de gobierno y política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista" en Revista América Latina Internacional, Volumen 7, Núm. 24.

Russell, R (1991): "El ´neoidealismo periférico´: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría, en Revista América latina internacional. Volumen 8, Núm. 29.

Russell, R. (1992): "Introducción", en Russell, R. (Ed.): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1992): "El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el ´Nuevo Orden Mundial´, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R (1994): "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina", en Revista América latina internacional. Volumen 1, Núm. 2.

Russell, R. (1996): *Las relaciones Argentino-Norteamericanas ¿el fin del desencuentro?*. Documento de Trabajo N° 19, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Russell, R. (1996): *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*. Serie de Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires, FLACSO - Argentina.

Russell, R. (1996): *Las relaciones argentino-noretamericanas*, en Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo N° 19.

Russell, R. (1998): *Democratization and its qualitative impact on Argentine Foreign Policy"*. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo N° 27.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2001): "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en Revista Posdata N° 7. Buenos Aires.

Seitz, M. (1993): *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos?*. Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano.

Seitz, M. (2001): "Eficiencia e ineficiencia en política exterior: el caso de las inversiones de España en Argentina. Un enfoque metodológico", en Argentina Global, Número 4.

Souto Zabaleta, M. (2002): "La periferia de la teoría y la teoría desde la periferia. Aproximaciones críticas en la Teoría de las Relaciones Internacionales", en Revista Postdata, Número 8.

Tokatlian, J. y Pardo, R. (1995): "Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto", en Revista CIDOB Afers Internacionals. Bogotá.

Tokatlian, J. y Pardo, R. (1988): *Política Exterior Colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Tokatlian, J. (2000): "El alineamiento argentino con Estados Unidos", en Revista Nueva Sociedad, Número 165.

Tulchin, J. (1988): "La política exterior del gobierno democrático y sus relaciones con los Estados Unidos", en Garzón Valdés, E., Mols, M. Y Spita, A.: *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Tulchin, J. (1990): *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza.* Buenos Aires, Planeta.

Tulchin, J. (1992): Comentarios al trabajo de Juan Archibaldo Lanús, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Tulchin, J. (1992): Comentarios al trabajo de Dante Caputo, en Russell, R (Comp.): *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Tulchin, J. (1996): "La Argentina y Estados Unidos. ¿El fin de la desconfianza?", en Revista Archivos del Presente, Año 1, Número 3.